



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU COORDINACIÓN A NIVEL LOCAL:

CASO CARTAGENA DE INDIAS 2006-2014

Ángela Patricia Maldonado Guerra

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales.

Bogotá, Colombia

2015

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU COORDINACIÓN A NIVEL LOCAL:
CASO CARTAGENA DE INDIAS 2006-2014**

Ángela Patricia Maldonado Guerra

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Directora:

Diana Marcela Rojas

Línea de Investigación:

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales.

Bogotá, Colombia

2015

DEDICATORIA

A mi mami por ser ejemplo de tenacidad y resiliencia.

A Jon, mi amor, por estar siempre ahí tomándome de la mano y motivándome para ir tras mis sueños.

A Karla quien supo qué decir, cuándo decirlo y cómo decirlo.

A mí, porque si algo va a ser depende de mí.

Resumen

La cooperación internacional ha tenido un papel relevante en la política mundial en las últimas décadas, y ha sido objeto de estudio de diferentes corrientes teóricas. Colombia ha sido receptor de importantes flujos de cooperación oficial, pero el gobierno nacional no ha sido el único receptor de esta ayuda. Algunos gobiernos locales se han posicionado como receptores de flujos de cooperación de actores como agencias de cooperación de diferentes países, organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, los cuales se enfrentan al desafío de coordinar sus acciones con esos actores locales con el fin de lograr su propósito de contribuir al desarrollo.

¿Cuáles son los factores que inciden en la articulación de la cooperación internacional a nivel local? ¿Estos conciernen únicamente el diseño de mecanismos y la implementación de los programas por parte de los gobiernos locales o existen otros factores que inciden y deben ser tenidos en cuenta para lograr que dicha articulación sea eficaz? Para responder estas preguntas se analizar el caso concreto de la cooperación internacional en Cartagena, en el período de 2006- 2015.

Palabras clave: Cooperación internacional, desarrollo, participación.

Abstract

International cooperation has played an important role in world politics in recent decades, and has been studied from different theoretical currents. Colombia has been the recipient of major inflows of official assistance, but the national government has not been the only recipient of this assistance. Some local governments have positioned themselves as recipients of aid flows actors as cooperation agencies of different countries, private organizations, NGOs, among others, which face the challenge of coordinating its actions with those local actors in order to achieve its purpose of contributing to development.

What are the factors affecting the articulation of international cooperation at the local level? Do these relates only mechanism design and implementation of programs by local governments or other factors that influence and must be taken into account to achieve such coordination to be effective? To answer these questions the case of international cooperation in Cartagena will analyze, in the period 2006- 2015.

Keywords: International cooperation, development, participation

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU COORDINACIÓN A NIVEL LOCAL:

CASO CARTAGENA DE INDIAS 2006-2014 (COLOMBIA)

LISTA DE SIGLAS	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I: DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	11
1.1. Concepto de Cooperación Internacional y Desarrollo	12
1.2. Cooperación internacional: visiones, enfoques y tendencias.....	20
1.3. Compromisos globales en el desarrollo de la cooperación internacional	29
CAPITULO II: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA	41
2.1 Categorización de la cooperación en Colombia.....	42
2.2 Evolución de la Institucionalidad en Colombia	45
2.3. Cooperación Internacional en la actualidad y algunos desafíos	50
2.4. El Sistema Nacional de Cooperación y las Estrategias de Cooperación Internacional de Colombia	58
2.4.1. <i>Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2003-2006 (Proceso Londres - Cartagena)</i>	60
2.4.2. <i>Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010</i>	64
2.4.3. <i>Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014</i>	68
2.5. El debate de la eficacia de la ayuda	72
CAPITULO III. CASO DE ESTUDIO CARTAGENA DE INDIAS: La cooperación internacional en el Distrito de Cartagena (2006-2014)	80
1. Contexto económico y político de Cartagena	81
2. Planes y programas de cooperación	91
3. Hoja de ruta para Estrategia de Cooperación en Cartagena.....	111
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFIA.....	126

LISTA DE SIGLAS

AAA	Agenda de Acción de Accra
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACCION SOCIAL	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACNUDH	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para DDHH
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APC	Agencia Presidencial de Cooperación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
AUSAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPEI	Centro de Pensamiento Estratégico Internacional
CFI	Corporación Financiera Internacional
CI	Cooperación Internacional
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CTPD	Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSS	Cooperación Sur-Sur
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Declaración de París
ECI	Estrategia de Cooperación Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MECAD	Mesa Distrital de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo
MERPD	Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
OCCI	Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organizaciones Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONU	Organización de Naciones Unidas
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organismos No Gubernamentales de Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCI	Programa de Cooperación Internacional
PEC	Plan Especial de Cooperación para Colombia
PIB	Producto Interno Bruto
PLCB	Proceso Londres – Cartagena – Bogotá
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo para la Niñez de Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UCG	Unidades Comuneras de Gobierno
WP- EFF	Working Party on Aid Effectiveness

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional, entendida como la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, ha tenido un papel relevante en la política mundial en las últimas décadas, y ha sido objeto de estudio a la luz de diferentes corrientes teóricas que han tratado de identificar, entre otras cosas, las razones por las cuales los países y otros actores internacionales deciden allegar recursos tanto económicos como técnicos para asistir otros países con menor nivel de desarrollo. Por ejemplo para el realismo, la cooperación internacional está diseñada fundamentalmente para defender los intereses del donante en el Estado receptor, y así incrementar su influencia política, de seguridad, promover el comercio y sus respectivas inversiones externas. Mientras que los constructivistas parten de la idea que las estructuras de la política internacional son básicamente sociales, y no exclusivamente materiales o tangibles; sostienen que existen sólidos fundamentos morales para que los Estados con mayores capacidades, bien sea del Norte o del Sur, suministren ayuda al desarrollo a terceros países.

Por otra parte, la corriente teórica de la interdependencia reconoce que el sistema de cooperación internacional tiene un sin número de actores, y no solamente Estados, que involucran intereses internos, transnacionales y gubernamentales, en especial porque las políticas internas y externas comienzan a interrelacionarse. De esa complejidad de actores e intereses involucrados en ella nace la necesidad de coordinar la cooperación para hacer de ella una herramienta eficaz para el desarrollo. Sin embargo, la coordinación de la cooperación tanto a nivel internacional como local plantea grandes desafíos que conciernen tanto la definición de sus objetivos, el diseño de políticas, la interacción con las autoridades nacionales y locales, así como la implementación y evaluación de los programas mismos.

Colombia ha sido receptor de importantes flujos de cooperación oficial que han buscado atender problemáticas como el desarrollo económico, el control de tráfico de drogas, los cultivos ilícitos, la resolución del conflicto armado y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros. Pero estos no han sido los únicos flujos de cooperación que han llegado al país, ni es el gobierno nacional el único receptor de esta ayuda. En el país algunos gobiernos y entidades locales se han

posicionado como receptores de flujos de cooperación provenientes de actores como agencias de cooperación de diferentes países, organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, los cuales se enfrentan al desafío de coordinar sus acciones con esos actores locales con el fin de lograr su propósito de contribuir al desarrollo.

Atendiendo a esta realidad, y a los requerimientos de la Declaración de París (2005) sobre la eficacia de la ayuda externa, el gobierno colombiano ha emprendido varias acciones con el objetivo de ordenar y mejorar la coordinación de los flujos de cooperación entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales. Este ha sido el caso de la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en el 2003 y de la construcción de estrategias de cooperación en los tres últimos periodos presidenciales y de la conformación de mesas territoriales.

Pese a estos esfuerzos, en el nivel local sigue siendo una tarea pendiente la articulación de los diferentes donantes. Dado que los impactos más relevantes de la cooperación internacional se realizan y evidencian en el ámbito de las experiencias locales, resulta crucial establecer la manera como éstas se articulan con las directivas del gobierno nacional

En la presente investigación se propone dar respuesta al interrogante: ¿Cuáles son los factores que inciden en la articulación de la cooperación internacional a nivel local? ¿Estos conciernen únicamente el diseño de mecanismos y la implementación de los programas por parte de los gobiernos locales o existen otros factores que inciden y deben ser tenidos en cuenta para lograr que dicha articulación sea eficaz? Para responder estas preguntas se analiza el caso concreto de la cooperación internacional en Cartagena, en el período de 2006- 2015.

Como hipótesis central se plantea que, aunque Cartagena ha implementado diferentes mecanismos de articulación de la cooperación internacional, la formulación de estrategias y programas de cooperación internacional por parte de la administración municipal no ha sido garantía para que realmente se logre el objetivo de la ayuda externa de contribuir de manera significativa al desarrollo de la ciudad. Además de los institucionales, otros factores deben ser tenidos en cuenta como el nivel de participación de la ciudadanía y la estabilidad política. Es a través de la conjunción de todos estos elementos que se puede transitar de una visión de la cooperación internacional como fuente alternativa de recursos para los gobiernos locales, a una visión en la que la cooperación internacional aparece como una oportunidad para la democratización y la generación de consensos sociales y políticos.

El análisis aborda el debate acerca de la eficacia de la ayuda externa; ello implica pensar en mecanismos de articulación basados en visiones claras y concertadas de territorio, así como en una planificación previa que permita responder a una lógica de procesos locales y no únicamente, a la formulación de iniciativas por parte de los donantes.

Para dar respuesta a la pregunta planteada, se propone hacer la revisión del caso particular de Cartagena entre el 2006 y el 2014, periodo en el que se ha identificado un liderazgo de la administración municipal por abordar el tema, al implementar mecanismos como la Mesa Distrital de Cooperantes, estrategias de cooperación internacional y programas de cooperación de la Alcaldía. Por otra parte, Cartagena es una de las ciudades que recibe más flujos de cooperación internacional en el país. Para el 2013 se constituyó en la segunda ciudad con mayor movilización de recursos de cooperación al desarrollo por la vía oficial con UDS 8.218.591 millones, del total de la ayuda externa recibida por las 7 principales ciudades de Colombia (USD \$ 37.773.097).

CIUDAD CAPITAL	VALOR USD
Medellín	\$10.063.998
Cartagena	\$ 8.218.591
Cali	\$ 6.438.839
Popayán	\$ 4.711.091
Quibdó	\$ 3.259.377
Pasto	\$ 2.865.973
Bucaramanga	\$ 2.215.228
TOTAL	\$ 37.773.097

Fuente: Acción Social 2013.

Cartagena ha sido declarada patrimonio histórico de la humanidad, es la quinta urbe más poblada del país, es también un centro petroquímico, turístico y destino de proyectos de inversión portuarios, industriales y hoteleros; pesa a ello las condiciones de vida y bienestar para la mayoría de sus habitantes siguen siendo son precarias. En la ciudad, confluyen múltiples problemáticas sociales como desigualdad, pobreza, prostitución, narcotráfico, disputas entre pandillas, desplazamiento interno, inestabilidad política, entre otros; esta ha convertido la ciudad en un espacio atractivo para los cooperantes internacionales que buscan aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas desde múltiples dimensiones.

Es la unión de todos estos factores que convierten a Cartagena en un estudio de caso pertinente para identificar factores de éxito y lecciones aprendidas de todo el proceso que ha vivido la ciudad entorno a la cooperación internacional. Así mismo, esta experiencia permite revisar si esta

implementación ha aportado al fortalecimiento de los procesos de planeación en la ciudad, o por el contrario los esfuerzos que se han liderado han estado alejado de los mismos.

Dada la naturaleza del objeto de estudio, la metodología utilizada es de carácter cualitativo que se apoya en fuentes primarias (políticas de cooperación internacional, estadísticas, documentos oficiales, página web de la Agencia Presidencial de Cooperación, entre otras) y fuentes secundarias (disertaciones, investigaciones, ejercicios de sistematización y artículos del campo de estudio). En el caso de Cartagena, adicionalmente se realizaron entrevistas a personas que han trabajado a lo largo este tiempo en la administración local, a funcionarios de las agencias internacionales, así como a otros agentes no gubernamentales involucrados y que han tenido un rol relevante en la implementación de los diferentes programas de cooperación internacional.

El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos: en el primero se hace una revisión conceptual e histórica de la cooperación internacional, los diferentes modelos de desarrollo a los que ha buscado aportar la cooperación y la tipología de ayuda. Así mismo se da cuenta de los principales referentes internacionales como los Objetivos de Desarrollo de Milenio (2000), Declaración de París (2005), Agenda de Acción de Accra (2008), Declaración de Busan (2011) y el actual proceso de construcción de la nueva agenda global post 2015.

En el segundo capítulo se abordan los principales hitos de la cooperación internacional en Colombia, y se presentan las tres estrategias de cooperación internacional que se han construido en el país.

En el tercer capítulo se presenta los resultados del estudio de caso del Distrito de Cartagena en donde se hace una contextualización general de la ciudad, un análisis del contexto político, y la presentación de los diferentes programas de cooperación internacional que se han desarrollado en el territorio desde el 2006 al 2015. Finalmente se presentan las conclusiones resultado del estudio de caso así como unas recomendaciones para el mejoramiento de la estrategia de cooperación internacional en el nivel local.

CAPITULO I: DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La sociedad internacional cuenta con distintas posibilidades de interactuar y relacionarse. Cada día son más los actores que se reconocen como parte de este sistema y la cooperación internacional es una herramienta que tienen los países, los organismos internacionales, los actores locales y la sociedad civil para abrir nuevos espacios de participación y colaboración. En este capítulo se hace una revisión teórica de la cooperación internacional y sus orígenes. Así mismo se revisa el concepto de desarrollo y de la Cooperación Internacional para el Desarrollo la cual es una dinámica, en constante cambio, que no puede quedar fuera del estudio ni de la práctica de las relaciones internacionales y sus objetivos, cada vez más incluyentes, que rigen las agendas de los actores de la sociedad internacional.

Se destaca a partir de una revisión histórica la importancia de los organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, sus programas y compromisos globales, como elementos fundamentales para llevar a cabo la cooperación y como escenarios para la interacción del resto de los actores.

1.1. Concepto de Cooperación Internacional y Desarrollo

Son varias y diversas las instituciones adscritas al ámbito de la cooperación internacional y cada una de ellas tiene sus propias políticas y procedimientos, que van desde la intervención, ya sea humanitaria, militar o política, hasta la solidaridad que busca fortalecer a los pueblos. Es así como no se puede hablar de un único concepto de Cooperación Internacional (CI).

Para algunos, una característica fundamental de la CI es la de generar en su relación una actitud proactiva y no pasiva en el receptor, “cooperación significa crear oportunidades para que otros se desarrollen, no simplemente darles cosas directamente” (Axelrod, 2007, p. 10). A continuación se presentan algunas definiciones.

En el Derecho Internacional “la CI encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados” (La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [Acción Social], 2007).

Por otra parte, el concepto de CI acogido en el documento CONPES 2768 de 1995 de Colombia define la cooperación como “las relaciones que se establezcan entre entidades o personas públicas o privadas colombianas y entidades o personas públicas o privadas extranjeras, dentro del marco de los convenios básicos sobre cooperación técnica internacional suscritos por Colombia con otros países y organismos internacionales, de los cuales surjan acciones que conlleven a la transferencia de tecnologías, habilidades y conocimientos que contribuyan al desarrollo del país”.

Por su parte, la actual Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC) retoma la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, y define la CI, como la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Dada la relevancia que se le da a la cooperación en términos de desarrollo de un territorio “se espera que el país o grupo receptor de la ayuda, tenga una participación activa en la determinación del tipo de contribución que recibirá, para que de esta forma la cooperación internacional no genere una actitud pasiva con un resultado ineficiente, sino una relación proactiva en el proceso de crear oportunidades para el desarrollo” (González Chavarría, 2005, p. 25).

Adicionalmente la CI, está relacionada con las funciones de estabilización del sistema internacional y mecanismo de control frente a las situaciones críticas del contexto geopolítico mundial de cada época: “inestabilidad financiera internacional en las posguerras, la lucha entre los modelos capitalista y comunista durante la Guerra Fría, la crisis del petróleo, la crisis de la deuda externa en los años ochenta, las amenazas globales y cambio en los regímenes políticos en los noventa y la amenaza del terrorismo en el mundo actual después del 11 de septiembre de 2001, entre otros” (Rodríguez Carmona, 1996, p. 120).

Un posible origen de la cooperación internacional se ubica a partir de 1945, en la segunda posguerra mundial. Estados Unidos, líder de las potencias aliadas, al contar con el poder de las armas y del dinero, dio origen a un plan de reconstrucción económica para Europa, llamado Plan Marshall. En el marco de este Plan, se fundó en 1944 en Bretton Woods el Banco Mundial- BM y el Fondo Monetario Internacional - FMI, organismos internacionales que promovieron la cooperación

internacional en temas monetarios y de crecimiento del comercio, a través de una alta capacidad productiva. La esencia del FMI era el préstamo en dólares a cada uno de los países deteriorados con el fin de reanimar sus economías devastadas por la guerra.

Para algunos, no se puede desconocer un motivo filantrópico, pero para otros, el verdadero interés fue recuperar el dinero que Europa le debía a Estados Unidos por haber perdido la guerra, y desde una perspectiva más política, “se consideró como la forma indicada para detener el avance del comunismo que sería el factor definitivo de los años siguientes en la llamada Guerra Fría” (Nordgren, 2003, p. 14).

Paralelamente y con el fin de preservar la paz y la seguridad internacional, se creó después de la II Guerra Mundial la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en San Francisco, California, en octubre de 1945 conformada por 51 países. Dentro de su sistema de ayuda se estableció la cooperación internacional con el fin de apoyar a la solución de problemas internacionales, por lo que surgieron distintas agencias de las Naciones Unidas con acciones que apuntaban al desarrollo mediante la inversión social y programas de ayuda en momentos de desastres naturales o para conflictos armados, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), ambos creados en la década del sesenta.

Pero antes de continuar con la evolución de la CI, es importante tener claridad sobre lo que se ha entendido por desarrollo y como éste ha evolucionado, al igual que la llamada cooperación para apuntar a dicho *desarrollo*.

El debate sobre el concepto y las políticas del desarrollo ha sido trabajado a lo largo de un amplio periodo de tiempo. El desarrollo al ser un concepto histórico, no posee una definición única sino que ha evolucionado de acuerdo con los valores de cada sociedad. El concepto de desarrollo tal y como es entendido hoy, se puede ubicar después de la Segunda Guerra Mundial y en el proceso de descolonización a partir de los años cincuenta. “Este momento reveló dos situaciones, la primera, que la experiencia de los países desarrollados era el paradigma para los países en vía de desarrollo. Y la segunda, que los países recién independizados poseían débiles estructuras políticas y sociales, como resultado del periodo colonial” (Dubois, 2003, p.24).

Ver el desarrollo como discurso producido históricamente implica examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo desarrollarse se convirtió para ellos en problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de des-subdesarrollarse sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas.

En coherencia con lo anterior, algunos analistas han planteado que por casi cincuenta años, en América Latina, Asia y África se ha predicado un peculiar evangelio con un fervor intenso: el desarrollo. Formulado inicialmente en EEUU y Europa durante los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial y ansiosamente aceptado y mejorado por las elites y gobernantes del Tercer Mundo, predicamento que contenía la propuesta de alcanzar la transformación total de las culturas y formaciones sociales de tres continentes de acuerdo con los dictados del llamado Primer Mundo (Escobar, 1996, p.24).

Este enfoque pensaba que el desarrollo restablecería el orden internacional, para lo cual las estrategias propuestas se basaron no en los intereses de los más necesitados, sino en los objetivos de las potencias, pues se consideraba que lo deseable era alcanzar el crecimiento, el cual permitiría el consumo masivo en los países capitalistas y modernos, para ser imitados por los demás mediante el impulso de políticas de industrialización, y finalmente, se pensaba que todos los países en algún momento determinado podían alcanzar el desarrollo, ya que se entendía como un camino lineal que fue iniciado por unos países primero, pero que todos eran susceptibles de alcanzar la misma meta al nivelar las pautas de los países más ricos.

Basados en esta idea, gran parte de la cooperación al desarrollo se basó en estrategias asistencialistas de corto plazo, pues se creía que con algunos estímulos los países pobres iniciarían su carrera ascendente hacia el desarrollo. Sin embargo, temas fundamentales como la pobreza y desigualdad no fueron resueltos.

De tal manera, a partir de la década del setenta se cuestionaron los indicadores de desarrollo basados en el crecimiento de la renta per cápita, al tener en cuenta exclusivamente la dimensión

económica; en cambio, se propusieron tres nuevos indicadores para el desarrollo: pobreza, empleo y desigualdad. “Más adelante, en los años ochenta, se buscó con más fuerza debilitar el enfoque economicista del desarrollo, mediante la propuesta de incluir la dimensión social en los programas y estrategias de desarrollo adoptados por los organismos internacionales” (Dubois, 2003, p. 226).

Durante la década de los noventa, los cuestionamientos al Consenso de Washington, que recogió el pensamiento de las organizaciones del sistema Bretton Woods, fueron: “primero, su falta de eficacia para conseguir tasas estables de crecimiento, sobre todo para los países de América Latina que realizaron exactamente las reformas del FMI y del Banco Mundial, sin alcanzar el crecimiento económico esperado” (Dubois, 2003, p. 229).

Segundo, la incapacidad para resolver las crisis financieras internacionales, que tuvieron resultados nefastos para los países en desarrollo. Y tercero, su fracaso para resolver la disminución de la pobreza, en un planeta que posee los recursos de sobra para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores.

Esta situación se reflejó en el discurso del entonces presidente del Grupo del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, ante la Junta de Gobernadores, en el año de 1998:

En el pasado he evocado imágenes esperanzadoras de gente en los barrios pobres de Brasil, en las aldeas de Uganda y de cientos de miles de mujeres que tienen la oportunidad de una vida digna gracias al micro financiamiento. Hoy mis recuerdos son distintos. De personas que tuvieron esperanzas pero que las han perdido. Hoy mientras hablamos de la crisis financiera, 17 millones de indonesios han recaído en la pobreza, y en toda la región un millón de niños ya no regresarán a la escuela (...) 1.300 millones de personas subsisten con menos de un dólar al día; tres mil millones viven con menos de dos dólares al día. Debemos ir más allá de la estabilización financiera (...) Si no logramos una mayor equidad y justicia social, no habrá estabilidad política, por muchos recursos que consigamos acumular para programas económicos, no habrá estabilidad financiera (Nordgren, 2003, p. 15).

Apoyando esta línea de pensamiento, el Nobel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz, en su libro *El malestar de la globalización*, consideró que las instituciones de Bretton Woods fracasaron en su

propósito original de ayudar a crear economías para el bienestar de las poblaciones en crisis. Manifestando que lo único que han conseguido es aumentar las desigualdades económicas, incrementar el empobrecimiento de los pueblos e ir en contravía del desarrollo humano sostenible. Adicionalmente en este momento particular se critica el optimismo extremo de las visiones del desarrollo, ya que para conseguir los resultados esperados deben aplicarse las políticas adecuadas, pues el desarrollo es un proceso multidimensional, dinámico y de transformación de la sociedad, en contra de las concepciones simplistas y lineales de las pasadas décadas.

Así mismo se determina que los países deben ser protagonistas de su propio cambio, contando con la participación de los agentes sociales en la formulación de las políticas y de los objetivos que deseen alcanzar, es decir, deben tener más confianza en ellos mismos y concentrarse en la construcción de instituciones locales. Es así como, “el concepto de desarrollo para el presente siglo, debe tener la preocupación por la erradicación de la pobreza, el progreso social y que las personas sean las principales beneficiarias del desarrollo” (Dubois, 2003, p. 226).

Simultáneamente a este proceso, en el año de 1990, el PNUD lanzó la propuesta de un enfoque de desarrollo humano, el cual afirma que el crecimiento económico no debe ser el objetivo central del desarrollo, sino únicamente uno de sus referentes. Esta idea estuvo inspirada en el enfoque de desarrollo del Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, al criticar el concepto de bienestar basado en la acumulación y a cambio considerando certero un bienestar centrado en la persona humana. En tal sentido, el concepto de desarrollo lo ubica en el aumento de las capacidades de las personas para elegir su modo de vida, es decir, prevalece el capital humano sobre el capital físico, convirtiéndose en una opción distinta a las estrategias de desarrollo impuestas por las instituciones del Sistema de Bretton Woods.

Es en 1995 en la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, donde los Jefes de Estado participantes, plantearon como agenda común hacer frente a los nuevos procesos de seguridad derivados de los aspectos negativos del proceso de globalización como la pobreza, el acceso a la educación, salud y empleo, desintegración social, desplazamientos internos y migraciones, vulnerabilidad de niños, mujeres y ancianos, la equidad de género, entre otros, con una visión de desarrollo integral contemplando aspectos económicos, sociales y de sostenibilidad, sobre la base de una participación de todos. Para esto se propusieron tres objetivos: “erradicación de la pobreza,

generación de pleno empleo y promoción de la integración social, siendo la Cumbre la que establece los principios fundamentales del Desarrollo Humano Sostenible como marco de referencia para su origen y posterior evolución, los cuales han sido reafirmados tanto en la Declaración del Milenio, realizada por los integrantes de las Naciones Unidas en el año 2000, como en la Cumbre de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible en el 2002” (González Chavarria, 2005, p. 15). Así mismo, compartiendo la misma idea planteada en la Cumbre de Copenhague, Stiglitz, planteó que las políticas públicas diseñadas teniendo en cuenta estrategias abiertas, transparentes y participativas, tienen una mayor legitimidad para conducir procesos de crecimiento económico sostenibles a largo plazo.

Aunque el PNUD no es el inventor del desarrollo humano, sí es verdad que sus informes anuales se han constituido en un factor de divulgación y de tema obligado en los actuales debates sobre el desarrollo. Por ejemplo, en el Informe del 2000 se menciona el nuevo enfoque del desarrollo:

En todos los niveles de desarrollo, las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero en el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente (Dubois, 2003, p. 223).

Este enfoque se preocupa por la dimensión de futuro, por la creatividad humana y por la justicia. Le interesa más analizar la calidad del crecimiento de las personas, antes que la cantidad, pero no se debe entender como un rechazo al crecimiento económico, sino como una relación positiva entre éste y las elecciones de las personas. A lo largo de muchos años, la pregunta en torno al desarrollo era ¿Cuánto produce una nación? con el desarrollo humano la pregunta es ¿Cómo está la gente?

Es en este momento cuando se evidencia que la Cooperación al Desarrollo es un concepto que ha evolucionado de la mano del concepto de Desarrollo como fue presentado anteriormente. En el

marco de la Guerra Fría la ayuda giró en torno a la seguridad nacional con el fin de darles a los países menos desarrollados razones para no ceder ante el avance comunista. Por su parte, en los años ochenta cuando se implementaron las políticas neoliberales, su interés fue económico, buscando que los países menos desarrollados aumentaran su nivel de desarrollo para elevar su consumo y ser mercados aptos para la producción de los países del primer mundo.

Más adelante en la década de los noventa, la ayuda estuvo orientada a la defensa y conservación de los recursos naturales, incluso hubo propuestas de que la asistencia al desarrollo fuera un pago a los países del tercer mundo al ser protectores de la biodiversidad. Posteriormente, fue tras el 11 de septiembre de 2001, que se dio un nuevo giro en el tipo de ayuda retomando la idea de seguridad nacional, ya no en contra del comunismo, sino en lucha contra el terrorismo tras los atentados a las torres gemelas. Esta misma tendencia, incluyó propuestas como la de la Unión Europea la cual sugirió que la cooperación al desarrollo debía usarse para reducir la afluencia de migrantes hacia Europa.

Uno de los principales donantes en el mundo de ayuda oficial ha sido “Estados Unidos quien a través de su política de seguridad nacional ha destinado importantes montos de asistencia al desarrollo para algunos de los conflictos regionales que se dan alrededor del mundo y que requieren acciones de inteligencia o militares por parte del país del norte” (Castillo, 2003, p. 22). Colombia, es un claro ejemplo de esta política a través del Plan Colombia del cual se hablará más adelante.

Por otra parte, si nos referimos a los principales actores de la cooperación al desarrollo en la sociedad internacional actual, en un comienzo, el actor por excelencia de la cooperación internacional es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en 1945 con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional.

La labor de las Naciones Unidas aunque es más conocida por el mantenimiento y consolidación de la paz, la prevención de conflictos y la asistencia humanitaria, también tiene un impacto en diferentes esferas que van desde el desarrollo sostenible, medio ambiente y la protección de los refugiados, socorro en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación, hasta la

promoción de la democracia, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer, la gobernanza, el desarrollo económico y social y la salud internacional, la remoción de minas terrestres, la expansión de la producción de alimentos, entre otros. (Naciones Unidas, 1945)

Además de la ONU, con el tiempo han surgido un número cada vez mayor de actores de diversa índole, tales como agencias de ayuda de países desarrollados y – más recientemente de los llamados “países emergentes” - organismos y entidades de colaboración globales, regionales y subregionales, así como instancias y proyectos de cooperación promovidas por países en desarrollo, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, empresas, etc.

Este amplio y creciente conglomerado de actores de la cooperación internacional al desarrollo, adscritos a países y entidades tanto del Norte como del Sur, se ha venido conformando paulatinamente como un nuevo ente de las relaciones internacionales contemporáneas, denominado sistema de cooperación, que podría equipararse a un régimen internacional de ayuda externa que tienen como propósito coadyuvar al mejoramiento del bienestar de algún grupo poblacional, sector específico o región particular (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA], 2010, p. 8).

1.2. Cooperación internacional: visiones, enfoques y tendencias.

Tal como se ha presentado en apartes anteriores, la cooperación internacional ha tenido un amplio desarrollo a partir de lo que se conoce como su origen en el marco de la segunda guerra mundial. Es así como actualmente la cooperación internacional es practicada por una amplia diversidad de actores públicos y privados - globales, regionales, subregionales o nacionales, cuya vocación última es contribuir a incrementar el nivel de vida de determinados grupos sociales, regiones, sectores o países; en ámbitos específicos relacionados con su bienestar.

A continuación se presenta un mapeo de actores elaborado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe¹ (SELA), en el que se puede evidenciar el gran número de actores que

¹ Es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas, Venezuela, integrado por 28 países de América Latina y el Caribe. Creado el 17 de octubre de 1975 mediante el Convenio Constitutivo de Panamá. Actualmente, el SELA está integrado por: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica,

intervienen en el sistema de cooperación y por lo tanto, evidencia el sin número de relaciones que se generan en su relación, entre oferentes y demandantes de ayuda internacional.

En el sistema internacional de cooperación para el desarrollo se identifican cuatro grupos de actores que tienen un rol determinante al interior del sistema: En primer lugar, se encuentra la cooperación multilateral la cual a su vez está dividida en organismos financieros y organismos no financieros. Dentro de los organismos financieros se encuentra el Grupo del Banco Mundial: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF, la Asociación Internacional de Fomento-AIF, La Corporación Financiera Internacional- CFI; el Banco interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Este tipo de organismos prestan ayuda por medio de créditos ordinarios, concesionarios, garantías de inversión, cooperación técnica y alivio de deuda.

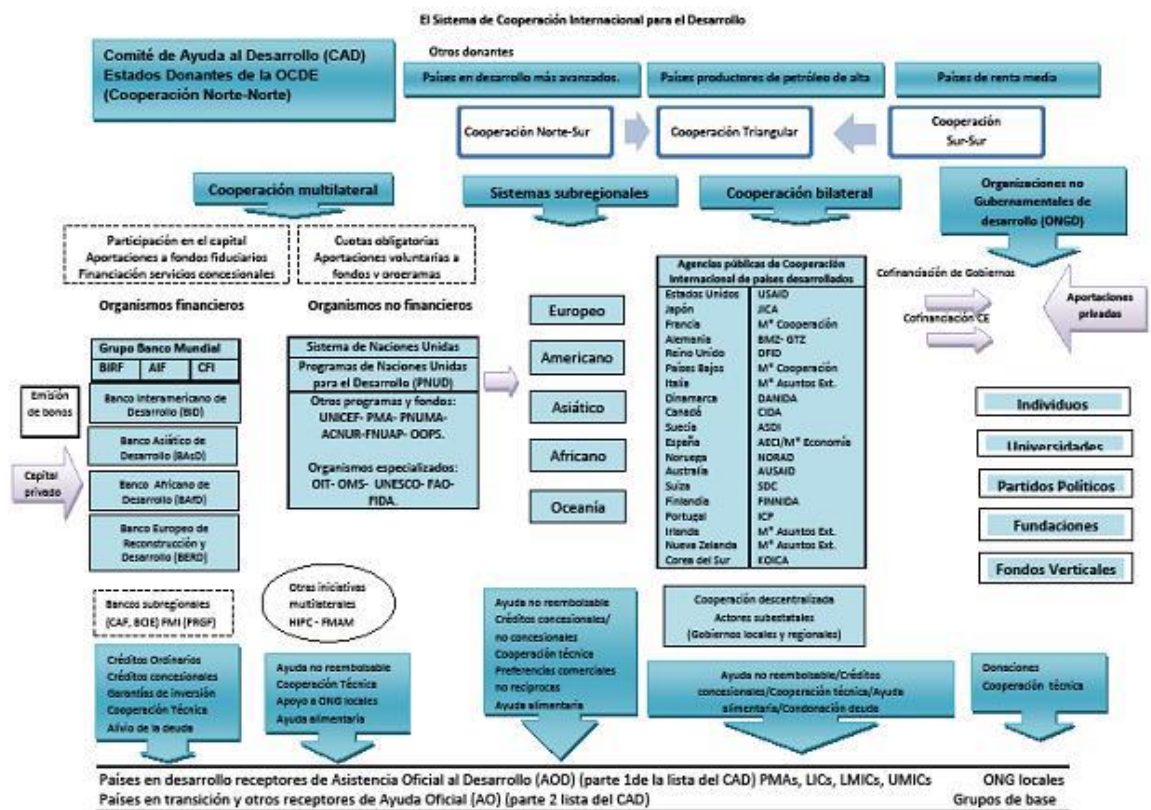
Y por otra parte se encuentran los organismos no financieros como el Sistema de Naciones Unidas el cual da ayuda no reembolsable, cooperación técnica y apoyo a ONGS sociales. Los programas y fondos son: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, el Fondo para la Niñez de Naciones Unidas- UNICEF, Programa Mundial de Alimentos- PMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas UNFPA; y los organismos especializados son: la Organización Internacional del Trabajo OIT, Organización Mundial de la Salud OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola FIDA.

En segundo lugar se encuentran los Sistemas Subregionales que brindan cooperación por medio de ayuda no reembolsable, créditos concesionales y no concesionales, cooperación técnica, preferencias comerciales no recíprocas. Estos sistemas son: el europeo, americano, asiático, africano y el de Oceanía.

México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En tercer lugar se encuentra la cooperación bilateral la cual se da por medio de las agencias de Cooperación Internacional de países desarrollados a continuación se presentan algunos de los más importantes: Estados Unidos USAID, Japón JICA, Alemania GIZ, Canadá CIDA, Suecia ASDI, España AECID, Australia AUSAID, entre otras. Esta cooperación da ayuda no reembolsable, créditos concesionales, cooperación técnica y condonación de deuda.

Y en cuarto lugar, pero cada vez con mayor relevancia en el sistema se encuentran los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) quienes a través de cofinanciación de gobiernos y aportación de privados como individuos, universidad, partidos políticos, fundaciones dan donaciones y cooperación técnica.



Fuente: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

Y es en este gran sistema de las relaciones de cooperación internacional que se ha identificado que las relaciones comerciales, financieras, tecnológicas y políticas a nivel internacional, por si solas, no garantizan el desarrollo equitativo de los países y de los diferentes sectores económicos y grupos sociales, especialmente de los más vulnerables.

Es por esto que se crea la necesidad de emprender acciones que ayuden a reducir el desequilibrio e inequidad entre las áreas, sectores y grupos más desarrollados y aquellos con menores ventajas. Es ahí donde la cooperación internacional al desarrollo se convierte en una serie de mecanismos y acciones practicadas por diversos actores internacionales que pretenden corregir desajustes sociales y económicos mediante el otorgamiento de capacitación, el intercambio de buenas prácticas en diversas áreas, así como el otorgamiento de recursos financieros o tecnológicos en condiciones apropiadas al desarrollo y bienestar del receptor.

En términos conceptuales, tal como se presentó en el aparte de origen de la cooperación internacional, a través del tiempo han sido diferentes los enfoques que ha tenido la cooperación internacional para el desarrollo y estos enfoques han tenido una sustentación teórica.

Desde la postura positivista, se ha analizado a la ayuda externa y su relación con el interés nacional a través del realismo y neorrealismo (Morgenthau, 1962; Krasner, 1985; Hook, 1995;). Como crítica estructuralista, se ha ligado la ayuda externa con el imperialismo, (Mende, 1974; George y Bennet, 1987; Bello, et. al, 1994) mientras que este tema ha sido abordado también mediante la teoría de la interdependencia, los regímenes internacionales y el neoliberalismo institucional (Keohane, 1998; Young, 1989; Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Asimismo, desde la óptica post positivista se cuenta con el constructivismo (Riddel, 1987; Lumsdaine, 1993; Fitzgerald, 1998), y con el post desarrollo o deconstructivismo (Esteve, 1992; Escobar 1995; Senarclens, 1998) entre las teorías más representativas (SELA, 2010, p. 11).

Con fines prácticos y metodológicos, a efecto de analizar tendencias representativas de la Cooperación al Desarrollo en la actualidad, se tomarán únicamente cuatro de las posturas señaladas (realismo, constructivismo, neoliberalismo institucional e interdependencia) ya que a través de esa revisión se puede evidenciar la evolución que ha tenido la cooperación internacional en el mundo, al mismo tiempo que brinda un soporte teórico al estudio de caso del Distrito de Cartagena.

En primer lugar se presenta el realismo, el cual considera que la cooperación internacional es diseñada fundamentalmente, para defender los intereses del donante en el Estado receptor, para así incrementar su influencia política, de seguridad, promover el comercio y sus respectivas inversiones externas. De esta forma, “la ayuda es interpretada por dicha línea teórica como un asunto inseparable del poder” (Hook, 1995, p. 34). Con base en este planteamiento se explica que las potencias donantes encuentran en la ayuda hasta la fecha un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en sus respectivas zonas de influencia, mediante mecanismos de acción menos costosos y desgastantes respecto a las presiones político-diplomáticas directas y del uso de la fuerza militar. “Al respecto, Hans Morgenthau equiparó a la ayuda internacional con los sobornos a los gobiernos receptores, ya que desde su postura, la ayuda, lejos de promover desarrollo, pretendía únicamente que el donante obtuviera beneficios políticos y económicos tras la ayuda prestada al gobierno aliado receptor” (SELA, 2010, p. 10).

En este mismo orden de ideas, Víctor L. Urquidí apunta que “no siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los llamados países donantes, tanto del campo occidental como del campo socialista” (Urquidí, 1994, p. 34). En este sentido, Irene López Méndez y José Ángel Sotillo mencionan que durante una primera etapa de CID, y “por la situación de guerra fría, la ayuda era un instrumento en manos de los países desarrollados para lograr aliados a lo largo y ancho del mundo, o para mantener situaciones neo-coloniales” (Méndez y Sotillo, 1996, p. 115).

En definitiva, para los realistas, la cooperación internacional, lejos de consideraciones morales, humanas, solidarias o a favor de la construcción de un sistema de CID más cohesionado y eficaz, está regida por planteamientos racionales vinculados al poder y la obtención de ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano motivaciones solidarias (SELA, 2010, p.11).

En sentido opuesto a los realistas, los constructivistas parten de la idea de que las estructuras de la política internacional son básicamente sociales, y no exclusivamente materiales o tangibles. Estas estructuras sociales, al influir en las percepciones de los gobernantes sobre la “realidad” internacional, condicionan los intereses, los valores, la ideología y las percepciones de los actores

internacionales. Eso significa que los intereses nacionales de los países son producto de las “construcciones” sobre lo que sus respectivos estadistas perciben respecto al contexto internacional. “En este sentido, y dado que para los constructivistas el elemento moral en las relaciones internacionales tiene un importante lugar en dichas estructuras sociales, los defensores de este planteamiento teórico intentan mostrar la manera en que esas estructuras permiten a sus actores realizar acciones en función de una serie de valores e intereses, a través de determinados medios y capacidades”. (Wendt, 1995, p. 76).

En cuanto al estudio de la cooperación para el desarrollo, el constructivismo sostiene que existen sólidos fundamentos morales para que los Estados con mayores capacidades, bien sea del Norte o del Sur, suministren ayuda al desarrollo a terceros países. Esto dado que la ayuda internacional no puede ser explicada únicamente con base en los intereses políticos y económicos de las principales potencias. Para esta corriente surgida a finales de los ochentas del siglo XX, elementos humanitarios y solidarios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo han jugado, en todo momento, un papel central.

Para constructivistas como Riddell existen distintas circunstancias que proveen el marco moral necesario para que los Estados fuertes promuevan o coadyuven al desarrollo en las naciones más débiles: a) necesidades de las personas inmersas en pobreza en el Sur; b) amplia inequidad de recursos y oportunidades entre ricos y pobres; y c) injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo, las cuales pueden ser restituidas o compensadas. Así, para esta corriente de análisis, basta con aceptar tan sólo una de estas justificaciones, para sustentar la naturaleza de la obligación moral de cooperar. Fitzgarld, en esta misma perspectiva, dice que la base ética de la provisión de la CID emana de la propensión individual de aliviar el sufrimiento de sus semejantes, siempre y cuando ello pueda lograrse a través de costos aceptables. En palabras de este autor “ello significa que los fundamentos morales de la ayuda se derivan de la obligación de la humanidad para colaborar con sus semejantes, lo cual requiere de recursos transferibles a los pobres, independientemente de limitantes estatales o de fronteras” (SELA, 2010, p. 13).

Es desde el constructivismo se explica por qué, países como Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y Países Bajos (quienes carecen de intereses políticos o geoestratégicos a nivel global), constituyen los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con relación a su PIB. Asimismo, en cuanto a América Latina se refiere, tal parece que el constructivismo es funcional para comprender las razones que llevan a Luxemburgo y a Suiza, dos países fuera de la historia ex colonial y órbita latinoamericana y caribeña, a otorgar el 16 % y el 12 %, respectivamente, del total de su AOD a esta región del mundo.

Por otra parte se encuentra el neoliberalismo institucional, también denominado institucionalismo o realismo estructural modificado (*modified structural realism*), admite una postura similar a la del neorrealismo respecto a la supuesta racionalidad del comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales. Sin embargo, lo que define al neoliberalismo institucional es que los Estados, yendo más allá que sus preocupaciones sobre su seguridad e interés nacional, son capaces de cooperar entre sí para estructurar una serie de instituciones o regímenes internacionales que a su vez pueden ser utilizadas a favor de los intereses de los países (Grieco, 1995, p. 151).

Asimismo, desde esta visión, las instituciones internacionales son capaces de otorgar alternativas confiables para superar el dilema de seguridad de los Estados, por lo que resulta viable apoyarlas cooperando con otros gobiernos (Axelrod, 1984). Dado que para el neoliberalismo institucional la cooperación debe prevalecer respecto al enfrentamiento, resulta contrario a los intereses de los Estados alterar drásticamente el impulso de la conformación, ampliación y perfeccionamiento de los regímenes internacionales en distintos ámbitos de las relaciones internacionales (desarrollo, comercio, derechos humanos, democracia, etc.). De ahí que desde esta visión, los “Estados tienden a evitar los conflictos, y cuando éstos se presentan, destinan importantes esfuerzos para resolverlos por medio del diálogo y la colaboración, para que tras ello, la cooperación internacional y los regímenes internacionales que se desprenden de esta actividad se fortalezcan y con ello se genere certidumbre en el ámbito del sistema internacional” (SELA, 2010, p. 15).

Esta visión teórica ayuda a comprender, por citar un ejemplo, el hecho de que Colombia se encuentre en el proceso de inclusión a la OCDE, al este ser un organismo de cooperación creado desde 1961 asesora a los países para el mejoramiento de sus políticas públicas. La OCDE centra sus esfuerzos en descifrar qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Para esto

fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas, sobre todo a partir de hechos y experiencias reales.

Por otra parte (Keohane y Nye 1998), “el mundo se ha vuelto más interdependiente en la economía, en las comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas” (Keohane, 1998. Pág. 28), por tanto, la cooperación internacional marca la tendencia de las actuales relaciones mundiales.

Al revisar detalladamente el concepto, se evidencia que en su acepción más simple *dependencia* significa un periodo en que se es afectado por fuerzas externas, interdependencia en tal caso significaría dependencia mutua, pero en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones determinadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Es importante no limitar el concepto a situaciones de beneficio mutuo, ya que supondría un mundo sin conflictos y amenazas de intervención, además, resultaría difícil establecer si las relaciones entre los países desarrollados y los que no lo son, debieran considerarse como interdependencia o no.

En tal sentido, las relaciones interdependientes implican costos, puesto que se disminuye la autonomía, pero es complejo determinar si los beneficios serán mayores, aunque a menudo los actores menos dependientes tienen más poder en las negociaciones, poder entendido como control sobre los recursos o la mayor capacidad de afectar los resultados. Por otro lado, tampoco se debe definir la interdependencia en términos de dependencia mutua equilibrada, ya que son precisamente las asimetrías en la dependencia, los elementos que más influyen en la relación de los actores.

En la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales, en especial porque las políticas internas y externas comienzan a estrecharse. Por lo mismo, los teóricos del modelo son enfáticos en aclarar que no están sugiriendo que los conflictos internacionales finalicen al prevalecer la interdependencia, sino que pueden adquirir nuevas formas.

El modelo de interdependencia presenta tres características principales: la primera son los canales múltiples, los cuales vinculan las sociedades al crear relaciones interestatales,

transgubernamentales y transnacionales. La segunda, hace referencia al establecimiento de la agenda internacional, en el sentido de una ausencia de jerarquía en los temas, ya que aparecen nuevos asuntos que no tienen un orden claro, poniendo así de manifiesto que por ejemplo, la seguridad militar no domina radicalmente la agenda internacional. Durante la década de los noventa se celebraron varias conferencias internacionales que abarcaron como tema central el desarrollo, estableciendo así nuevas prioridades ante el escenario internacional. Y tercero, se considera que en la interdependencia compleja, la fuerza militar no es empleada exclusivamente por los gobiernos para atacar a otros gobiernos de la región, pero sí puede usarse en contra de otros Estados externos de su región o en otras situaciones. Estas tres características conllevan procesos políticos distintos y los objetivos varían también en función de las áreas de conflicto y de la distribución de poder.

Como han destacado Keohane y Nye, “es en las relaciones de interdependencia de la comunidad internacional, especialmente en lo relacionado a las dinámicas de globalización y sus riesgos implícitos, sobre las cuales se basa el carácter cooperativo que deben tener las relaciones entre los distintos actores del sistema internacional, en contraposición a la opción del conflicto, de la intervención o las simples relaciones de caridad entre el norte y el sur” (González Chavarria, 2005, p. 28).

A continuación se presenta un cuadro que resume las posturas teóricas presentadas.

Cuadro
Principales teorías de las relaciones internacionales aplicadas al análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Teoría	Actores principales	Principales objetivos	Principales estrategias e instrumentos	Principales motivaciones para cooperar	Visión del sistema internacional
Realismo/Neorealismo	Estado como ente racional y unitario	Aumentar el poder y su influencia mediante la colaboración en temas selectos de su interés.	Uso de la fuerza, presión diplomática, sanciones y en su caso cooperación.	Interés nacional a la luz de sus objetivos de seguridad, económicos y geoestratégicos.	Anárquico
Constructivismo	Estados y otros actores subnacionales	Promover equidad en el	Cooperación no condicionada	Solidaridad y argumentos morales	El sistema internacional se confirma de las

		sistema internacional			percepciones que sus actores ostenten
Neoliberalismo institucional	Estados aunque también actores como organismos internacionales y mecanismos regionales de colaboración.	Promover un entorno de colaboración, ya sea en seguridad, desarrollo, comercio, etc.	Cooperación en diversos niveles entre los distintos actores internacionales	Promover estabilidad y certidumbre en el sistema.	Cooperativo
Interdependencia	Diversos actores públicos y privados	No existe objetivos definidos	Colaboración entre los diversos actores del sistema internacional, en varias ocasiones sin que ésta esté centralizada por los gobiernos de los Estados.	Certidumbre en el sistema internacional y satisfacción de sus actores. La cooperación es menos costosa que la imposición de la fuerza.	Interdependiente entre los múltiples actores del sistema internacional

Fuente: Sistema Económico Latinoamericano -SELA .2010

1.3. Compromisos globales en el desarrollo de la cooperación internacional

Como resultado de la gran diversidad de actores del Sistema Internacional y los diferentes enfoques e intereses que cada uno de ellos salvaguarda, ha sido necesario que se establezcan una serie de acuerdos globales al interior del sistema con el objetivo de guiar el desarrollo de la cooperación internacional.

A continuación se presentan los principales acuerdos que se han generado a nivel mundial en el marco del Sistema de Naciones Unidas, que así mismo, han tenido alcances a nivel local tal como se evidenciará en el estudio de caso. Y se presenta el actual proceso de construcción la Nueva Agenda Global post 2015, tras el vencimiento del tiempo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Uno de los antecedentes de acuerdos lo constituyó el **Pacto de la Sociedad de Naciones (Versalles, 1919)** en el cual se crea la Sociedad de Naciones. Esta iniciativa estaba enmarcada en la Primera Guerra Mundial que tuvo lugar entre 1914 y 1918, pretendía garantizar la seguridad colectiva, y de cada uno de sus miembros, a través de la unión de todos contra un eventual agresor, previniendo que se volviera a presentar un conflicto de esas magnitudes. Adicionalmente allí se dispuso que los

miembros de la Sociedad se esforzarían por asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y la niñez, evitar y combatir las enfermedades, darían un trato equitativo a los indígenas, la Sociedad inspeccionaría los acuerdos sobre trata de mujeres y niños, opio y drogas perjudiciales.

Sin embargo, el mantenimiento de la paz no se mantuvo por mucho tiempo. El estallido la Segunda Guerra Mundial entre los años 1939 y 1945, generó la revisión de lo estipulado en el Pacto de la Sociedad de Naciones, dando lugar a **la carta de las Naciones Unidas**. En esta carta se establece la Organización de las Naciones Unidas, la cual tiene como propósitos mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Con esos fines, los Estados de manera conjunta o separada se comprometieron a tomar las medidas para cumplir con dichos propósitos, promover niveles de vida más elevados y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, solucionar problemas sanitarios y a fomentar cooperación internacional en el orden cultural y educativo. Adicionalmente se institucionalizaron los “organismos especializados” de las Naciones Unidas, para la realización de dichos propósitos, los cuales hasta el momento han sido uno de los principales actores dentro del sistema de la cooperación internacional al desarrollo.

La finalización de la Segunda Guerra Mundial da lugar a un nuevo periodo de la evolución de la cooperación internacional ahora enmarcada por la Guerra Fría. Entre los años 50 y 60 fue muy poca la evolución o cambio que se presentó en la cooperación internacional, sin embargo para 1960 se crea **la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE**. (Se creó en virtud del Artículo 1 de la Convención suscrita en París el 14 de diciembre de 1960). La OCDE tiene por objetivos promover políticas para alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible, empleo y un creciente nivel de vida en los países miembros, al tiempo que se mantiene la estabilidad financiera, y por lo tanto se contribuye al desarrollo de la economía mundial. Busca contribuir a una firme expansión económica en los países miembros así como los no miembros, en vías de desarrollo económico y propiciar la expansión del comercio mundial en base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con los compromisos internacionales.

A fin de alcanzar estos objetivos, la OCDE ha creado cierto número de comités especializados. Uno de ellos es el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, cuyos miembros han decidido de común acuerdo,

garantizar una expansión del volumen agregado de recursos totales disponibles para países en desarrollo y mejorar su eficacia. Con este fin, los miembros periódicamente revisan en conjunto tanto el volumen como la naturaleza de sus aportes para programas de ayuda, bilateral y multilateral, y consultan entre sí sobre todos los demás asuntos relevantes de sus políticas de ayuda al desarrollo.

Continuando con la visión liderada por la OCDE, en 1970 se elaboró la **Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados** de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. (Aprobada por la Asamblea General el 12 de noviembre de 1970). En esta declaración se proclama el principio de “la obligación de los Estados a cooperar entre sí, de conformidad con la carta”, independientemente de las diferencias de sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diferentes esferas económicas, social, cultural, de la ciencia y tecnología, la cultura y en especial cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. Promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.

Por otra parte y en el marco del estado de efervescencia en el que se encontraba el sistema internacional y la crisis económica, los países empiezan a demandar un ajuste en los conceptos, actitudes políticas y económicas y que debían ajustarse a las nuevas realidades y concepciones cambiantes. Es así que en 1978 con la Declaración de Buenos Aires se adoptó el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD).

Es en esta declaración que se evidencia la Cooperación técnica entre países en desarrollo, no es un fin en sí misma, ni tampoco un sustituto de la cooperación técnica con los países desarrollados. El aumento de la cooperación técnica proveniente de los países desarrollados es necesario para la transferencia de tecnologías apropiadas, así como la transferencia de tecnologías avanzadas.

Para 1993, la **Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena** reafirma el derecho al desarrollo, como universal e inalienable e integrante de los derechos humanos fundamentales y establece que los estados deben cooperar mutua y eficientemente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo, teniendo en cuenta además el medio ambiente. Invita a que la comunidad internacional siga dando alto grado de prioridad al alivio y eliminación de la pobreza extrema que inhibe el disfrute de los derechos

humanos. Por otra parte, se incluyen nuevos temas como prevenir y combatir el terrorismo, tráfico de drogas, ya que se identifican como actividades que son orientadas a la destrucción de los derechos humanos, la libertad y la democracia y la seguridad de los Estados. Recomendando proporcionar más recursos para establecer y fortalecer acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Para mediados de los años noventa se crean iniciativas para el establecimiento de una agenda internacional de desarrollo que contrarrestase el espíritu de “fatiga de la ayuda” característico de este decenio. Este fue el marco para la formulación de los “Objetivos 2015” así como la sucesión de cumbres temáticas auspiciadas por Naciones Unidas (Infancia, Medio Ambiente, Desarrollo, Género), al igual que la iniciativa para los países más endeudados, encaminada a trenzar condonación de la deuda y reducción de la pobreza.

En la **Cumbre del Milenio** en el 2000, fueron adoptados por los gobiernos de 189 países los objetivos del milenio como un compromiso para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, teniendo en cuenta el año 2015 para su realización.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se constituyeron entonces en un hito para reformular la arquitectura de la Cooperación Oficial al Desarrollo, estableciendo ocho prioridades para los países que debían ser superadas para el año 2015:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Educación Universal.
- Igualdad entre los géneros.
- Reducir la mortalidad de los niños.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA.
- Sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar la asociación mundial.

Adicionalmente estos objetivos determinaron la formulación de políticas públicas en muchos países, pero sobre todo, fueron ejes en el establecimiento de las prioridades de las estrategias de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Pero fue solo hasta el año 2005 cuando Colombia

ratificó su compromiso a través del Conpes 91 donde trazó las metas y estrategias para cumplir los ODM.

Para el 2004, los países desarrollados reconocieron la importancia de apoyar a los países de medianos ingresos, mediante la cooperación internacional, en sus esfuerzos para erradicar la pobreza, aumentar la cohesión social, así como promover el desarrollo económico sostenible y el desarrollo institucional. Con el **Consenso de Monterrey (Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2002)** y la **“Declaración de Nuevo León” (2004)**, reconocieron la necesidad de aumentar sustancialmente la Ayuda Oficial al Desarrollo-AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio.

Invitaron a los países en desarrollo a utilizar eficazmente la AOD a fin de alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo y se comprometieron a establecer marcos normativos y reglamentarios apropiados en los respectivos países, que a la vez de permitir condiciones transparentes y estables, faciliten a las entidades funcionar de manera eficiente y rentable y tener la máxima repercusión en el desarrollo. Se comprometieron a la transformación cualitativa de la administración pública a través de su modernización, simplificación, descentralización y transparencia. Asimismo, a ampliar su esfuerzos para mejorar el clima de inversión en sus países y promover la responsabilidad social de las empresas. También, a incrementar la transparencia de las organizaciones internacionales de las cuales son miembros a través del fortalecimiento de sus mecanismos de rendición de cuentas.

Los anteriores compromisos, fueron ratificados en la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, realizada en Guadalajara, México, los días 28 y 29 de mayo de 2004, en donde los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y de la Unión Europea, se reunieron y destacaron la importancia de instrumentar los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en todos sus aspectos.

En el 2003 se introduce el concepto de armonización de la ayuda. Con la **Declaración de Roma sobre armonización** se busca armonizar las políticas, procedimientos, y prácticas operacionales de los cooperantes con aquellas de los sistemas de países asociados a fin de mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo, y por ende contribuir a alcanzar los ODM.

Los cooperantes manifestaron que les inquieta observar cada vez más pruebas, de que con el tiempo, la totalidad y gran variedad de requisitos y procesos de donantes para la preparación,

entrega y seguimiento a la ayuda al desarrollo reducen la limitada capacidad de los países asociados y les ocasionan costos de transacción improductivos.

Asimismo fueron conscientes de las inquietudes de los países asociados que las prácticas de los donantes no siempre coinciden con las prioridades y sistemas de desarrollo nacionales, incluyendo sus ciclos de planificación de presupuesto, programas, y proyectos, y los sistemas de gasto público y administración financiera. Reconocieron entonces, que estos temas requieren de acción urgente, coordinada, y sostenida para mejorar la eficacia en el terreno.

Consideraron los cooperantes de gran importancia que los países receptores asuman un mayor liderazgo en la coordinación de la ayuda al desarrollo, y que se les asista en mejorar su capacidad para ello. Los países receptores, por su parte emprenderán las reformas necesarias para permitir progresivamente que los donantes confíen cada vez más en los sistemas nacionales, gracias a la adopción de principios o estándares internacionales y a la aplicación de buenas prácticas.

Finalmente, en 2005 se lleva a cabo la **Declaración de París**, sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Los Ministros de países desarrollados y en desarrollo, directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, manifestaron estar resueltos a emprender acciones de largo alcance y verificables con vistas a reformar la manera como se suministra y gestiona la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y ODM.

Reconocieron que era necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también que era preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países receptores reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

Manifestaron que el hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país receptor para desarrollar, aplicar y responder por sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Y finalmente, manifestaron receptores y donantes el interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales.

Para el año 2008 se elaboró la **Agenda de Acción de Accra (AAA)** el cual es un documento político final originado del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la revisión de la Declaración de París. La AAA fue

aprobada en Accra, Ghana, el 4 de septiembre de 2008 por los representantes ministeriales de países en desarrollo y países donantes responsables de promover el desarrollo y altos cargos de las instituciones de desarrollo multilateral y bilateral.

Esta agenda presenta avances importantes como el reconocimiento que la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres, niñas y niños pobres y la inclusión de las OSC como miembros de pleno derecho en el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Así mismo, sugiere medidas en relación a la previsibilidad y transparencia de los flujos de ayuda, una verdadera apropiación por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los parlamentos de las decisiones sobre la ayuda, una mayor confianza en los programas nacionales de los países en desarrollo en vez de en los programas de los donantes, y un mejor reparto y división del trabajo entre los donantes.

Sin embargo, diferentes sectores han concordado con que la AAA fracasa a la hora de desarrollar compromisos periódicos y metas de seguimiento, e indicadores que midan el avance de estas acciones. También identifican que se queda corta a la hora de abordar adecuadamente otras áreas claves, como el trabajo decente, la condicionalidad política, la ayuda ligada, la responsabilidad mutua y la reforma del sistema de gobernanza de la ayuda.

Para el 2011 se llevó a cabo el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan (Corea del Sur) con la participación de casi 3.000 participantes entre ellos delegados gubernamentales así como representantes de la sociedad civil, representantes parlamentarios, autoridades de gobiernos locales y representantes del sector privado.

Como consecuencia de este foro se elaboró la **Declaración de Busan** que fue resultado de intensas negociaciones llevadas a cabo por el Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) en el transcurso de 2010 y 2011 y las delegaciones durante el evento. Al revisar diferentes documentos frente al Foro se logra identificar que uno de los logros es el cambio de enfoque de revisar estrictamente la eficacia de la cooperación como ayuda oficial al desarrollo (AOD tradicional Norte Sur), sino que incluye la eficacia de la cooperación oficial, no oficial y demás instrumentos que contribuyan en este sentido, amplía la capacidad de revisar la eficacia en un nivel más grande de cooperación.

Adicionalmente, el Foro logró que en particular China suscribiera la declaración, aunque esto significó la inclusión de un párrafo en el que los actores de la cooperación sur-sur asumirían los compromisos de la declaración a manera de referencia y en forma voluntaria. Para muchos esto refleja el nuevo balance de poder en un mundo que cambia rápidamente y representa un hito en el camino hacia la construcción de una nueva gobernanza de la ayuda al desarrollo.

Adicionalmente, otro de los logros del foro fue el anuncio de EE.UU. y Canadá, así como el Banco Asiático y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, de adoptar la iniciativa de transparencia lanzada en Accra en 2008, lo que implica un impulso muy importante a esta iniciativa ya que la misma pasaría a cubrir el 75% de los fondos de ayuda y la comprensión de la necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos. Por otra parte la” declaración también menciona la necesidad de mantener una coherencia entre todas las políticas públicas para promover el desarrollo. Aunque la redacción del texto pone el énfasis en que todos los países se beneficien del comercio internacional, mayores inversiones y la ampliación del mercado de capitales interno no hay una alusión directa a los impactos negativos de las políticas de los países desarrollados sobre los países en desarrollo ni de los efectos nocivos de la especulación financiera transnacional” (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, 2012).

Finalmente cabe resaltar que en Busan, se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas en las instituciones multilaterales, los fondos globales y programas y de canalizar la cooperación a través de los canales multilaterales existentes que funcionan bien. Sin embargo, no es claro quién va a determinar qué fondo funciona bien y cuál no.

Por otra parte también se generaron críticas frente a la declaración por los siguientes aspectos: En la declaración no se hace explícito el pobre desempeño en la consecución de resultados en los compromisos asumidos en París y Accra, sino que se ratifican los compromisos para aquellos países que hubieran firmado los referidos textos y se los insta a incrementar sus esfuerzos para alcanzarlos por completo sin mencionar metas ni plazos.

Frente a la visión de desarrollo propuesta es una fundamentalmente basada en crecimiento económico, movilización de recursos domésticos, la inserción a la economía global, con alguna alusión al aspecto de la sustentabilidad y al aspecto del crecimiento con inclusión, y alejándose de

la visión propuesta en Accra del desarrollo respetuoso de los compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental. Este nuevo énfasis presenta el rol del sector privado en un plano superior a las OSC como agente del desarrollo, ya que a estas últimas no se las “habilita” para cumplir un rol en el diseño de los planes y estrategias de desarrollo, sino para que puedan ejercer su rol como actores independientes del desarrollo cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, 2012). No obstante no se especifica de qué sector privado se habla, si de los donantes o el de los países socios. A modo de ilustrar sobre este punto, cabe señalar que en Busan casi no hubo representantes del sector privado de los países en desarrollo y que muchas de las prácticas de condicionamiento de la ayuda que todavía existen, involucran al sector privado de los países donantes.

Finalmente, se critica que la “Asociación Global de Busan” no hace mención alguna a la ayuda para la agricultura, que es un sector que ha sido relegado en las últimas décadas y que todavía es muy significativo para la subsistencia y soberanía alimentaria de gran parte de la población que vive en los países en desarrollo en un contexto especialmente agravado por los altos precios de los alimentos.

Tras revisar los últimos compromisos globales, es importante resaltar el momento en el que se encuentra el sistema internacional ante el cumplimiento del plazo para alcanzar los ODM. Tal como en el 2000, en este momento se están acabando de definir los nuevos temas de la agenda de cooperación post 2015, los cuales de seguro establecerán los enfoques a nivel mundial en tema de cooperación y de actuación de los diferentes actores del sistema (OSC, sector privado, gobiernos, donantes, agencias multilaterales, entre otros) gobiernos, en el mediano plazo. Este es un proceso de construcción, en donde se ha buscado una amplia participación de diferentes actores y se han utilizado diferentes medios para lograrlo como reuniones, congresos y medios de consulta electrónica masiva.

Si bien aún no se cuenta con información definitiva del cierre de los ODM, se pueden identificar algunos avances importantes como la reducción de la pobreza extrema a escala mundial a menos de la mitad de la que existía en 1990, los progresos en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis que significaron salvar

aproximadamente 22 millones de vidas a lo largo del período, la reducción en más de un 50% del porcentaje de personas que no contaban con acceso a servicios mejorados de agua potable o el cierre de la brecha de escolaridad entre niños y niñas. Sin embargo, existen áreas en las que no se han logrado los avances esperados –tal como ocurre en materia de reducción del hambre o de la salud materna- o, lo que es aún más grave, se han producido retrocesos: en materia ambiental enfrentamos el hecho de que en el mundo las emisiones de dióxido de carbono siguen en constante aumento. A ello debemos sumar nuevas preocupaciones –tales como los alarmantes niveles de desigualdad que muestra nuestro planeta donde las 85 personas más ricas acumulan tanta riqueza como la mitad de la población mundial y la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1% de la población-, y nuevas amenazas que llegan de la mano de la proliferación de armas y de movimientos extremistas como el Estado Islámico de Irak y el Levante (EEIL o ISIS). (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional [CEPEI], 2015, p.2).

Es así como el proceso de construcción de una agenda de desarrollo de alcance global post 2015 ha tenido todo un proceso, en el que el Sistema de Naciones Unidas ha sido un escenario central, ya que en el marco del documento “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” resultado de la Cumbre de Seguimiento de los ODM de 2010, los países solicitaron al Secretario General de la ONU (SG) que informara anualmente sobre los progresos realizados hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta 2015, y que en sus informes anuales formulara recomendaciones, sobre las nuevas medidas que debían adoptar para promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo más allá del 2015.

En consecuencia, el Secretario General publicó en su Informe “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015” en el año 2013. En este informe se recogieron los resultados de diferentes encuentros que sostuvo el Secretario con actores relevantes como organismos del Sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil, reuniones regionales, el sector privado, la academia e incluso a través de una encuesta virtual abierta a través de la iniciativa *My World*.

Este informe a su vez fue insumo para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible mantenida en Río de Janeiro entre el 20 y el 22 de junio de 2012, más conocida como “Río+20”, donde las delegaciones presentes aprobaron el texto “El futuro que queremos” en el que se crean el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, el Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación del Desarrollo Sostenible y un Diálogo Estructurado sobre Mecanismos de Facilitación de Tecnologías de la Asamblea General, cada uno de los cuales desarrolló encuentros de trabajo y produjo documentos dentro de sus respectivas áreas y sobre la base de diálogos multifactoriales, entre otros insumos.

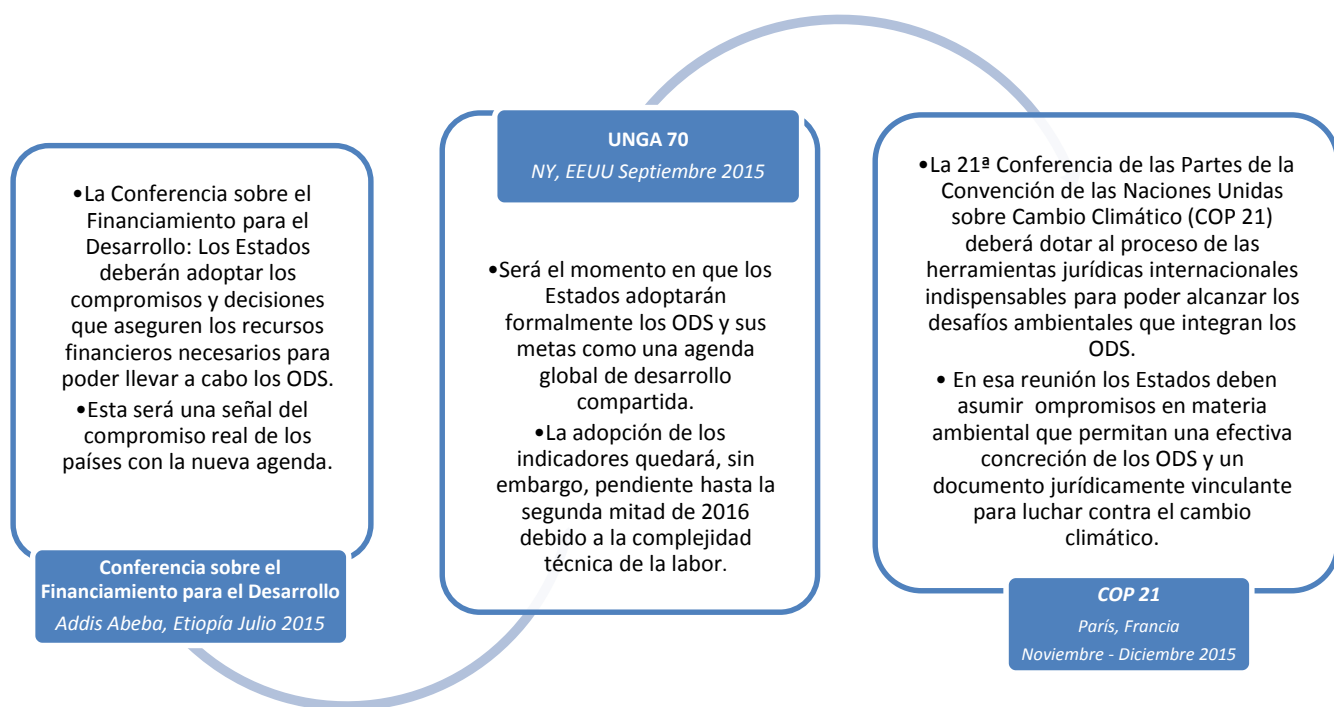
La propuesta de nuevo conjunto de objetivos para la Agenda Post-2015 llegó como parte del Informe de Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos son un conjunto de 17 objetivos a los que se asignan 169 metas. Los objetivos propuestos sobre los que avanza actualmente hoy la discusión en su etapa final son los siguientes:

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.	Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.	Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para Todos.	Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones

	eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.
Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD

Con esta propuesta se realizarán unos encuentros intergubernamentales, en los que se buscará definir la nueva agenda de desarrollo post 2015 y será presentada el 28 de septiembre de 2015. La programación es la siguiente:



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD

Es así como se definirán los temas que serán priorizados en la agenda de desarrollo mundial, y los cuales deben ser tenidos en cuenta por los formuladores de política pública así como se abordaron los ODM.

En consecuencia, tal como se revisó en este capítulo la cooperación ha sido una herramienta relevante a través de la cual, desde los diferentes enfoques del concepto de desarrollo, los actores del sistema internacional han aportado para el desarrollo de todos los países. Sin embargo, tal

como lo plantean las diferentes corrientes teóricas que se revisaron, la cooperación también tiene diferentes tipos de motivaciones y diferentes tipos de actores que tienen sus propios intereses que van desde la seguridad nacional, la economía, la geoestrategia, la promoción la solidaridad y la estabilidad en el sistema internacional entre otros.

Y es en toda esta compleja interrelación de diferentes actores que el Sistema de Naciones Unidas se ha consolidado como uno de los escenarios centrales del sistema de cooperación internacional, al ser foro de debate o actor relevante en la discusión y acuerdo de diferentes pactos globales que han permitido una alineación frente a las problemáticas en las que se debe centrar la ayuda y su enfoque. Una de las principales críticas que se mantienen a este tipo de compromisos globales es la discrecionalidad de los Estados para suscribirse a ellos o no. Países como China no se han vinculado a la totalidad de iniciativas y dada sus características de ser una potencia teniendo en cuenta su tamaño, cantidad de población y poder económico, su vinculación o no termina determinando el éxito de estas iniciativas.

Así mismo es importante resaltar la relevancia de la actual definición de la nueva agenda post 2015. En este año se vence el plazo para el cumplimiento de los ODM que en gran medida marcaron la agenda internacional en la última década. La definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es actualmente el escenario en donde se está definiendo por primera vez de manera más participativa los temas de la nueva agenda global, vinculando al proceso diferentes actores del sistema de cooperación internacional, y no solamente a los Estados como fue el caso del año 2000 con los ODM.

Definitivamente la agenda que se dará a conocer en septiembre de 2015, señalará cuáles serán los nuevos lineamientos en los que los actores de la comunidad internacional se comprometen a trabajar en el mediano plazo para así también identificar acciones concretas de cada uno de los países y de sus entidades territoriales.

CAPITULO II: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

Tal como se evidenció en el aparte anterior, la cooperación internacional en el mundo tiene orígenes en la posguerra, sin embargo en Colombia los primeros indicios de apoyo externo a nuestro país datan a los principios de la década de los años cincuenta. Esta ayuda se materializó a través con acciones puntuales, convenios y misiones que dieron los primeros lineamientos de

cooperación para el desarrollo. Pero es tan sólo hasta 1968 que se crea una institucionalidad para la gestión y coordinación de la ayuda.

En primer lugar se presentará la clasificación de la cooperación internacional vigente en el país; en segundo lugar se hará una breve revisión de la evolución histórica de la misma; en tercer lugar, se analizarán las estrategias de cooperación desarrolladas por el gobierno nacional en los últimos años, y finalmente se presentarán los elementos del debate acerca de la eficacia de la cooperación internacional en Colombia.

2.1 Categorización de la cooperación en Colombia.

Una vez identificada la conceptualización de la cooperación internacional, en Colombia se puede clasificar bajo cinco criterios (Acción Social, 2007, p13-15): I) Naturaleza de las actividades involucradas; II) Nivel de desarrollo de los actores participantes; III) Naturaleza de las obligaciones generadas; IV) Número y naturaleza de las partes involucradas; y V) Naturaleza de las partes o interlocutores participantes.

1. *Naturaleza de las actividades involucradas*

Dependiendo de las actividades involucradas en la cooperación, ésta se puede clasificar como:

- Cooperación financiera: incluye todas las transferencias de recursos financieros destinados a apoyar la ejecución de proyectos para el desarrollo de los países receptores.
- Cooperación técnica: intercambio de conocimientos (técnicas, tecnologías, habilidades o experiencias) tendientes a mejorar y aumentar las capacidades humanas e institucionales para promover el desarrollo.
- Ayuda alimentaria: aporte de productos alimentarios a países en desarrollo para potenciar el autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria como base de su proceso de progreso. Se da a través de una donación en especie o la venta de los productos alimentarios (siempre y cuando el costo incluya un 25% de concesionalidad). La entrega de productos alimentarios como parte de este tipo de cooperación se puede realizar en el marco de programas, proyectos o situaciones de emergencia.
- Ayuda humanitaria: respuesta a una situación que esté provocando grandes sufrimientos a la población y a la que el gobierno beneficiario no pueda hacer frente con sus propios

recursos. Está compuesta por un conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres naturales (como un terremoto), o producidos por el hombre (caso de la violencia), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad.

Las anteriores modalidades de cooperación pueden ejecutarse a través de:

- Ayuda por programas: no está asociada a actividades de proyectos o sectores específicos, sino que se concede para propósitos de desarrollo general del país receptor. Está orientada a incidir en factores macroeconómicos (presupuesto nacional, balanza de pagos, precios, etcétera), por lo que la ayuda se traduce en un beneficio económico.
- Ayuda por proyectos: se orienta de forma directa a objetivos específicos de desarrollo y a beneficiarios seleccionados que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas. Sus beneficios tienen un alcance restringido geográfica y socialmente, dirigiéndose a determinados grupos en función de su situación de vulnerabilidad.
- Ayuda de emergencia: son donaciones gratuitas a los afectados por crisis alimentarias puntuales y hambrunas en situaciones de desastre, motivadas por catástrofes naturales o por situaciones de violencia generalizada.

2. Nivel de desarrollo de los actores participantes

La cooperación opera de manera diferente dependiendo del nivel de desarrollo de los países que realizan y reciben la cooperación técnica o financiera, bajo dicha perspectiva, existen tres clasificaciones.

- Cooperación técnica entre países con niveles de desarrollo diferentes: conocida como cooperación vertical, tiene como objetivo contribuir a crear las bases para un desarrollo sostenido y endógeno. Por lo general se da entre un país desarrollado y otro con un menor nivel de desarrollo.
- Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo o Cooperación Sur – Sur: este tipo de cooperación surgió a partir de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires en la Conferencia de las Naciones Unidas en 1978, con el fin de aumentar la autosuficiencia colectiva de los países en desarrollo. Se da cuando un país ofrece asistencia técnica en áreas donde ha tenido experiencias exitosas o desarrollo de tecnologías específicas que pueden ser aplicadas en otros países con un nivel de desarrollo similar. Por lo general, se

utiliza un esquema de costos compartidos, donde tanto el país que asiste como el receptor financian la operación.

- Cooperación triangular: cooperación a través de la cual una tercera fuente apoya económicamente la realización de la CTPD. Dicha fuente puede ser un país desarrollado o un organismo multilateral.

3. Naturaleza de las obligaciones generadas

En algunos casos la cooperación puede generar obligaciones futuras por parte del receptor. A continuación se definen los dos tipos de cooperación existentes teniendo en cuenta este criterio.

- Cooperación reembolsable: tipo de cooperación en la cual los recursos financieros entregados por el donante deben ser reintegrados por el país receptor. También se conocen como créditos concesionales o créditos blandos, otorgados por un país o un organismo multilateral, y por lo general las condiciones de interés y de tiempo son más favorables que las que ofrece el mercado financiero tradicional.
- Cooperación no reembolsable: tipo de cooperación ofrecida por los donantes en la cual la asignación de recursos se realiza en calidad de donación para apoyar proyectos o actividades de desarrollo. Una práctica común en la entrega de este tipo de cooperación es la de ayuda ligada, en la cual la entrega de recursos está supeditada a las adquisiciones de determinados bienes y servicios que están sujetos a la voluntad del donante.

4. Número y naturaleza de las fuentes involucradas

Otro elemento que incide en la clasificación de la cooperación es el número de las fuentes y sus características.

- Cooperación bilateral: se presenta cuando un gobierno donante canaliza la cooperación directamente hacia el receptor, siendo éste un gobierno u otra organización.
- Cooperación multilateral: es aquella en la que los gobiernos donantes remiten los recursos de cooperación a una organización multilateral para que ésta los utilice en la financiación de sus propias actividades o en la ejecución de programas o proyectos, de modo que la gestión queda en manos de la institución multilateral y no de los gobiernos donantes.
- Cooperación multi-bilateral: en este tipo de cooperación intervienen dos países que cooperan y un tercer país o un organismo multilateral que financia total o parcialmente la cooperación.

5. Naturaleza de las partes involucradas

Según la naturaleza de los actores participantes, la cooperación puede ser pública, privada, mixta o descentralizada.

- Cooperación pública: también es conocida como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y es aquella en la que intervienen el gobierno o una agencia gubernamental de un país, o un organismo internacional gubernamental.
- Cooperación privada: es aquella en la que intervienen organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas, fundaciones u organismos de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales.
- Cooperación mixta: ésta se da cuando la cooperación es ofrecida por instituciones privadas pero se financia con recursos públicos.
- Cooperación descentralizada: cooperación realizada por entidades públicas descentralizadas (gobiernos autónomos, gobernaciones, alcaldías) y dirigida generalmente a apoyar a la administración de autoridades locales, grupos étnicos y organizaciones civiles de carácter local.

2.2 Evolución de la Institucionalidad en Colombia

El primer referente de cooperación pública al desarrollo en Colombia aparece en 1949, con la Misión Currie del Banco Mundial. Esta se encargó de elaborar un diagnóstico y un plan de desarrollo para que el país fuera de los primeros países en vía de desarrollo en recibir préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento - BIRF. Fue en el marco de esta misión que se creó en 1952 el Consejo de Política Económica y se elaboró la ley 159 de 1958, en la que por medio de una reforma administrativa, se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. El artículo 2 de esa ley establece que dicha instancia se crea, entre otros propósitos, el que “organice el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1999).

Así mismo, el primer convenio de asistencia técnica se firmó el 9 de marzo de 1951 entre los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de América, con el objeto de “cooperar mutuamente en el intercambio de conocimientos y habilidades técnicas” (Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, 1961). Este convenio inicial tuvo una adición que entró en vigencia en marzo de 1961.

Adicionalmente, para 1954 se suscribe con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un acuerdo para poner en práctica las decisiones referentes a asistencia técnica de diferentes organismos del sistema, cuyo objeto era favorecer el progreso económico y social y el desarrollo de los pueblos. Y adicionalmente, en esa misma época aparece también el Programa de Asistencia Técnica directa de la Unión Panamericana, bajo la dirección del Secretario General de la Organizaciones Estados Americano (OEA).

Ya para la década de los sesenta, Estados Unidos impulsó la “Alianza para el Progreso”, en la cual, por primera vez, los Estados Unidos y los países de América Latina definían las bases de la cooperación económica en el marco de planes de desarrollo de largo plazo. La Alianza para el Progreso dio comienzo en forma práctica a la entrega oficial de cooperación internacional en los países latinoamericanos, con la premisa de que la ayuda externa debía aliarse con el desarrollo y el esfuerzo local para alcanzar el progreso. Es así como una de las condiciones para recibir la ayuda fue tener un plan de desarrollo de al menos 10 años, el cual fue elaborado en 1961 por el recién creado Departamento Administrativo de Planeación (DNP).

Para 1968 mediante el decreto 2996 se creó en el DNP la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo, que tenía, entre otras funciones, la de coordinar el financiamiento externo de los planes de desarrollo y la asistencia externa en Colombia. Y es a partir de este momento, que así como la cooperación internacional ha tenido una evolución, la institucionalidad también. La cooperación paso de ser asistencialista a tener un enfoque de desarrollo, que exigió a los donantes replantear la política de cooperación hacia la transferencia científica y tecnológica que permitiera contribuir a la generación de desarrollo.

Otro actor relevante en este periodo fue el Ministerio de Relaciones Exteriores quien asumió la cooperación como una de sus competencias desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

Para mediados de los setenta, en 1974 se reestructura el Conpes y el DNP, y a través del decreto 627 de abril de 1974 crea una “División de Cooperación Técnica”, adscrita al despacho del Subjefe del DNP, encargada de estudiar las necesidades reales de ayuda técnica externa, evaluar las políticas y modalidades de las fuentes de cooperación extranjera, y coordinar la elaboración de programas y proyectos de cooperación externa, de acuerdo con las metas de política económica del gobierno y los planes de desarrollo, entre otras.

A finales de los ochenta, mediante decreto 2410 de 1989, que reestructura el DNP, se crean divisiones encargadas de los temas multilaterales y bilaterales para fortalecer la capacidad operativa en la naciente División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), con funciones de negociación, coordinación y seguimiento en la materia (DNP, 1994). Y a finales de la década, el gobierno presenta a la comunidad internacional el Plan Especial de Cooperación para Colombia (PEC), que tenía como principal objetivo mitigar los efectos de la lucha contra el narcotráfico.

Este era un programa, conformado por alrededor de 120 proyectos elaborados por entidades públicas y privadas, en áreas como comercio internacional, desarrollo industrial y agroindustrial, sustitución de cultivos ilícitos, programa nacional de rehabilitación, desarrollo rural asociativo, fortalecimiento de la justicia nacional, defensa de la libertad de prensa, desarrollo integral de la juventud y la proyección de una imagen de Colombia en el exterior (Acción Social, 2008, p. 26).

El PEC trajo como resultado un incremento en los niveles de cooperación del 50% anual entre 1990 y 1994, con recursos totales cercanos a 234 millones de dólares recibidos de las fuentes cooperantes.

A pesar de estos avances, a mediados de la década de los años 90 Colombia fue clasificada como un país de desarrollo medio, lo que trajo como consecuencia una disminución en los recursos de cooperación para el desarrollo. Por lo tanto fue necesario en 1995 aprobar el Conpes No. 2768 Ministerio de Relaciones Exteriores–DNP, el cual sería el primero en tener lineamientos de política en materia de cooperación internacional. Así mismo, este documento propuso convertir a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del DNP en una Agencia Colombiana de

Cooperación Internacional (ACCI), establecer una delimitación de funciones de las instancias que coordinan la cooperación internacional (DNP y Ministerio de Relaciones Exteriores), y fortalecer la CTPD.

Es así como en 1996 se crea la ACCI, mediante la Ley 318, pero entra en funcionamiento en el mes de diciembre de 1997 al adoptar su planta interna, estatutos y estructura. De manera casi simultánea se trabajó en el Conpes 2968 de 1997, el cual propone políticas para revertir la tendencia decreciente de recursos, consolidar la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo y asegurar la entrada en operaciones de la nueva agencia.

Sin embargo, la situación cambió en 1999, cuando en gobierno de Andrés Pastrana, la ACCI pasa a ser una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores ya que la cooperación era concebida como un instrumento básico de la política de las relaciones exteriores y que el gobierno de ese entonces había establecido la estrategia de “Diplomacia para la Paz”, promovida ante la comunidad internacional como un mecanismo de apoyo al proceso de paz que se iniciaba con los grupos armados al margen de la ley.

Lo anterior dio como resultado el “Plan Colombia” como una estrategia integral diseñada para consolidar en el mediano y largo plazo condiciones de reconciliación, paz y desarrollo social. “El Plan Colombia se diseñó con cuatro componentes complementarios: (1) Proceso de Negociación Política del Conflicto Armado; (2) Estrategia Antinarcóticos; (3) Recuperación Económica y Social; (4) Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social” (DNP, 2004).

Para el 2005, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se dan nuevos cambios en la institucionalidad de la cooperación. Con el decreto 2467 del 19 de julio de 2005, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCION SOCIAL), luego de fusionar la ACCI con la Red de Solidaridad Social. Con la creación de esta nueva agencia se buscaba integrar la cooperación internacional con las prioridades sociales, por esta razón se ve en la necesidad de trabajar modalidades no tradicionales de cooperación, reconociendo el papel de las ONGs como gestoras de ayuda externa. Así, con la creación de ACCIÓN SOCIAL surge la “Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional, encargada de identificar fuentes cooperantes no oficiales, en las modalidades descentralizada, privada, de iglesias, gremios, empresas, fundaciones empresariales

y ONG, así como encargada de contactarlas y promover la generación de alianzas con entidades nacionales para la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional” (Acción Social, 2008, p.27).

Adicionalmente se crearon espacios de articulación y concertación con la sociedad civil, en el marco de la elaboración de la estrategia de cooperación 2007- 2010. Algunos de estos espacios más relevantes son el G24 el cual es un grupo informal de coordinación de donantes conformado por los representantes de los gobiernos y agencias de cooperación: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, los países miembros de la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, Estados Unidos de América y los representantes de la Comisión Europea.

Como parte del proceso de concertación de la cooperación, en el 2005 se estableció una Comisión de Seguimiento al Proceso Londres- Cartagena, a los temas de cooperación internacional conformada por ACCIÓN SOCIAL, Cancillería, Vicepresidencia y DNP, por parte de Gobierno; la troika más tres Embajadas del G-24, por parte de cooperantes y actores de sociedad civil.

En este periodo se promocionó el “Sistema Nacional de Cooperación Internacional” como escenario de articulación de la demanda y de fortalecimiento de los actores nacionales que gestionan ayuda técnica externa, con énfasis en el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales.

El más reciente cambio en la institucionalidad se dio en el 2011, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, quien crea bajo el decreto No. 4152 del 3 de Noviembre de 2011, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia (APC). La agencia tiene como objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.

En este momento, APC COLOMBIA, está llamada a jugar un importante papel en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la normativa vigente a fin de mejorar la gestión y coordinación de la cooperación internacional, y hacer más eficiente la articulación de los

diferentes actores que participan en ella, tales como las entidades nacionales y territoriales, públicas y privadas.

2.3. Cooperación Internacional en la actualidad y algunos desafíos

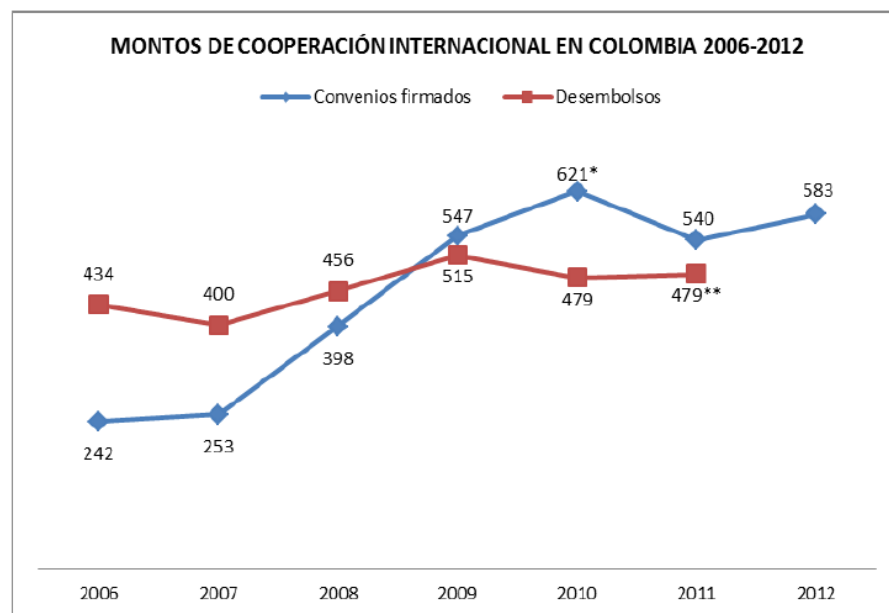
Para el reconocido académico de las relaciones internacionales José Antonio Sanahuja², el sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. “América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los ODM, cuya vigencia expirará en 2015” (Sanahuja, 2013, p. 41).

Actualmente este no es un periodo histórico como el de la Guerra fría en el que se tenía una definición clara y estable de las instituciones, ideas y fuerzas materiales que se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. En la década de los años noventa al finalizar este periodo de polarización los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional. En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. “A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur” (Sanahuja, 2013, p.42).

² Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Especialidades en estudios del desarrollo: Cooperación internacional al desarrollo. Regionalismo e integración regional. Relaciones Internacionales y política exterior

Es así como este nuevo equilibrio supone un cambio en las estructuras históricas de poder en temas económicos. Según distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico.

Es en este contexto que en los últimos 7 años Colombia ha aumentado el volumen de recursos de cooperación internacional y, a pesar de haber sido declarado país de renta media-alta en el 2009 y de la crisis económica mundial, ha mantenido importantes flujos de cooperación internacional al desarrollo. El registro de convenios de cooperación asciende a un valor de USD\$3.184 millones y de desembolsos a 2011 por USD\$2.768 millones. Es así como teniendo en cuenta lo anterior y la proyección del Producto Interno Bruto para Colombia en el 2011, la cooperación internacional en el país representa el 0,16% del PIB (Acción Social, 2012, p. 6).



Fuente: Sistema de Información Ayuda Oficial al Desarrollo- SIAOD 2013

*A partir del 2010 se incluyen los convenios de cooperación descentralizada y fuentes no oficiales internacionales.

** Los reportes de desembolsos mantienen un año de rezago por los diferentes cortes fiscales y hace referencia únicamente a la Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada por los países socios.

En cuanto a la distribución por tipo fuente, el 94% proviene de Ayuda Oficial al Desarrollo, en segundo lugar se encuentra un 4% de la cooperación por parte de privados y ONG internacionales, mientras que la cooperación descentralizada y la sur-sur tienen un 1% respectivamente.



Fuente: SIAOD 2013

En particular, la AOD ascendió en el 2012 a 546,2 millones de dólares registrados, de 35 fuentes de cooperación internacional. Las fuentes se pueden clasificar en dos grandes grupos: fuentes bilaterales y fuentes multilaterales. En el caso colombiano, las fuentes bilaterales registraron el 75% de la totalidad de AOD, siendo Estados Unidos el principal donante con USD 195.082.659 (35,7%), seguido de lejos de Suecia con USD 50.577.209 (9,3%) y la Unión Europea USD 35.886.664 (6.6%), entre las demás fuentes bilaterales.

MONTO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO REGISTRADA POR FUENTE DE COOPERACIÓN EN COLOMBIA EN EL 2012		
FUENTE	MONTO EN USD	PORCENTAJE
BILATERALES	412.928.018	75,6%
MULTILATERALES	133.268.649	24,4%
TOTAL	546.196.667	100%

Fuente: Informe de Gestión APC- Colombia 2012.

Para el caso de las fuentes multilaterales, no existe una concentración tan marcada por fuente, sino por el contrario es muy equilibrada la ayuda entre las diferentes agencias de Naciones Unidas (PNUD 8%, PMA 7,3%, UNFPA 0,5%, OMS 0,4% y UNICEF 0,4%), Banco Interamericano de Desarrollo (2,9%), Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (2,1%) %, el

Banco Mundial (1,6%), y el Banco de Desarrollo de América Latina (0,7%. Las demás fuentes están por debajo del 0,4% del total.

En cuanto a cooperación descentralizada- cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales- Colombia recibió un total de USD 3.239.609, proveniente de los siguientes gobiernos:

FUENTE	MONTO USD
GOBIERNO VASCO	716.957
COMUNIDAD DE NAVARRA	688.973
GOBIERNO DE NAVARRA	688.973
GENERALITAT DE VALENCIANA	307.826
GENERALITAT DE VALENCIA	210.000
DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	192.557
GOBIERNO DE RIOJA	185.055
AYUNTAMIENTO DE CORDOBA	178.468
AYUNTAMIENTO DE GIJON	70.800
TOTAL	3.239.609

Fuente: APC- Colombia 2012.

Durante el año 2012 como parte de la estrategia de gestión de recursos con el sector privado y ONG internacionales, recursos por 24,7 millones de dólares, dirigidos particularmente a temas de igualdad de oportunidades y medio ambiente que representan el 75% del total de la cooperación con estas fuentes. Los principales donantes son: Médicos sin Frontera España, Gordon and Betty Moore Foundation, Children International, Plan Internacional Alemania, Swissaid, Cisp, F. Interamericana IAF, Medicor Foundation, Partners for Democratic Change, F. Tierra de hombres, Genesis Foundation, entre otros.

Adicionalmente con respecto a la Cooperación Sur Sur -CSS, el país ha venido posesionándose como un actor relevante a nivel internacional, a la hora de ofrecer ayuda a otros países a partir de sus propias experiencias y capacidades.

Es desde 2006 que la CSS sufrió un re direccionamiento que consistió en la ejecución de acciones más pertinentes, alineadas a las necesidades de los países receptores (cambio de un enfoque de oferta a uno de demanda) y a una mayor integralidad, que sustituye actividades puntuales (2002-2006) por proyectos de mayor impacto que vinculan diferentes actividades y modalidades de cooperación (2006-2010) y se han logrado avances importantes en el desarrollo de las acciones de cooperación con un enfoque regional. Es a partir de este enfoque que Colombia ha logrado mantener o iniciar relaciones de Cooperación Sur-Sur con 51 países de América Latina y el Caribe, Asia, África y Europa del Este. Se destaca la profundización de las relaciones con China e India y el acercamiento a Indonesia, Vietnam, Filipinas, Singapur, Azerbaiyán, Egipto, Kenia, Madagascar, Mozambique, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Turquía y Marruecos (Acción Social, 2012, p. 16).

Por otra parte, Colombia enfrenta algunos retos como el crecimiento económico como tendencia de largo aliento. El crecimiento de Colombia ha llamado la atención de muchos analistas internacionales como Rafael Grasa³, hasta el punto de formar parte de lo que se han llamado “CIVETS” (siglas que aluden a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), una manera de aludir a los países que podrían tener mayor crecimiento económico en los próximos diez años y tener un papel muy importante en la conformación de la nueva agenda de desarrollo.

Los Civets enmarcan una serie de características de ser países atractivos para el comercio, las inversiones y los bienes públicos mundiales por la combinación de factores como: creciente mercado de consumo; renta media con economías parcialmente diversificadas, con crecimientos altos, incluso tras la crisis económica, y perspectivas de mantenerlos. “Son oferentes y receptores de cooperación al desarrollo y aceptan y/o participan en los estándares creados en el contexto del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE, lo que facilita el intercambio de conocimiento entre socios y la cooperación triangular. Finalmente, tienen una clara presencia internacional y los organismos multilaterales los perciben como potenciales proveedores de bienes regionales y en bancos de buenas prácticas” (Grasa, 2014, p.12).

³ Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (www.uab.cat) y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP, www.icip.cat). Experto en desarrollo/cooperación para el desarrollo y resolución de conflictos y construcción de paz.

Esta tendencia no es algo repentino, sino que es resultado de una estrategia de inserción internacional y económica ya dilatada en el tiempo, aunque acelerada desde mediados de la primera década del nuevo siglo. Dicha tendencia está vinculada a la apertura y liberalización de la economía.

Aunque no todo lo relacionado con dicha tendencia es visto de forma positiva. Suelen destacarse dos problemas: la persistencia de déficits y carencias de pobreza y exclusión, que lastran el impacto general del crecimiento; que los resultados tangibles a corto plazo, en términos de desarrollo y bienestar equitativamente distribuido para las personas, son escasos.

Sin embargo, según datos del Informe de Desarrollo Humano de 2013, Colombia, junto a Turquía, obtiene los mejores resultados de todos los países CIVETS (Colombia sigue a Turquía en términos globales, pero la supera en los indicadores relacionados con los factores educativos y de capital humano).

Por otra parte, Colombia ha seguido, desde hace décadas, una estrategia de liberalización económica. Esta se ha basado principalmente, en tres instrumentos: a) participación activa en el sistema económico (comercial y financiero) internacional; b) estímulo a los diversos avances en los procesos de integración regional e interés por algunos procesos de integración más allá de la región (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC; ingreso al Consejo Económico del Pacífico (PBEC) y al Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (PECC); y c) negociación, firma y ratificación de diversos tratados de libre comercio con diferentes países y grupos de países.

Adicionalmente, desde su creación en el 2011, Colombia ha apostado fuertemente por la Alianza del Pacífico, que puede ya considerarse un bloque comercial en construcción, clave para la región latinoamericana pues reúne a países que suponen el 40 por ciento de la economía regional. “No obstante, pese a los resultados, persiste un problema estructural: la escasa diversificación regional y sectorial de dicha inserción económica internacional” (Grasa, 2014, p.13).

Así mismo, desde hace tiempo, se observa una creciente institucionalización de la política pública de cooperación internacional (creación del Sistema de Cooperación, construcción de estrategias de cooperación, conformación de mesas de cooperación) un proceso con cuatro décadas largas de

historia e importantes avances en los últimos diez, que puede verse afectada, en términos positivos y negativos, por la ya comentada necesidad de diversificación sectorial y geográfica de la inserción económica internacional. Se ha dado un papel importante a la cooperación internacional (Sur-Sur, triangular) en la promoción de relaciones hacia África, Asia y el Pacífico, un objetivo clave del Gobierno. Sin embargo Colombia pronto deberá afrontar el viejo problema de todo país que empieza a ser más oferente que receptor: qué grado de autonomía se debe conceder a la política de cooperación al desarrollo versus otras políticas públicas, como la exterior, económica, comercial o de seguridad.

Por otra parte, Colombia sigue teniendo un problema de desarrollo de largo plazo: problemas de tasas de desempleo significativas, pobreza, desigualdad, hambre y carencias en términos de bienestar. A pesar que el indicador de ingreso per cápita ha llegado ya a los 8.711 dólares anuales y que ocupa el lugar 91 del mundo en la actualidad, en términos de índice de desarrollo humano.

La desigualdad, como es sabido, es un problema endémico de América Latina y no sólo de Colombia. En todo caso, perjudica el impacto de desarrollo de las mejoras en el Índice de Desarrollo Humano.

Según datos del Informe de Desarrollo Humano Mundial (IDH) (2013), el IDH de Colombia en el 2012, que mejora constantemente desde el 2000, era de 0,719. Sin embargo, ajustado en términos de igualdad, descendería hasta el 0,519. Esa pérdida no afecta por igual a los tres componentes del índice: el impacto más negativo se da en los ingresos (el índice desciende hasta el 0,336); seguido de la educación (el descenso lo sitúa en el 0,523) y es muy escaso en las expectativas de vida (Grasa, 2014, p. 15).

Los problemas de pobreza y desigualdad están particularmente concentrados en ciertos territorios y en ciertas comunidades y poblaciones vulnerables, y tienen un fuerte componente rural pese al gran avance en términos de urbanización en los últimos 40 años. Datos arrojados por el último informe de Desarrollo Humano del PNUD: Colombia Rural. Razones para la Esperanza (2011) muestra que el 32 por ciento de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.

Y finalmente existe un factor adicional que es relevante y son las negociaciones de paz en curso entre las FARC y el Gobierno, de tener éxito, afectará la vida política, social y económica del país. Más allá del impacto a corto, mediano y largo plazo en la vida política e institucional colombiana, per se y por la implementación de lo que en las conversaciones se pueda acordar respecto de los puntos sujetos a negociación, el impacto será estructural por varias razones:

Primero, porque negociar la paz (“hacer las paces”), pese a las dificultades y obstáculos, es siempre mucho más fácil y toma menos tiempo que hacer la paz o “construir la paz”

Segundo, porque se abrirá un proceso de construcción de la paz que, por experiencia comparada, durará no menos de diez o quince años, un proceso que transformará la sociedad colombiana y las políticas públicas. En el centro de los procesos de cambio estarán no sólo los procesos de desarme, desmovilización y reinserción, o la reforma del sector de la seguridad, sino las tres “Erres”: resolución (incompatibilidades que generaron el conflicto entre partes), reconstrucción (rehacer todo lo que, en la esfera material y no material, dañó la fase violenta del conflicto) y reconciliación (políticas de memoria y pasado, derecho a la verdad, derecho a la justicia, reparaciones y garantía de no repetición).

En tercer lugar, porque el desarrollo y los modelos de desarrollo, estarán en el centro del debate y de la vida social, política y económica, con tensiones importantes en una primera fase, la vinculada justamente al desarrollo rural.

En cuarto lugar, porque ello afectará fuertemente al desarrollo territorial, con rubros importantes en la agenda como sostenibilidad, descentralización e infraestructuras.

En quinto lugar, por su impacto en la vida institucional, en el sistema político colombiano y en el sistema de partidos. Será importante, aunque difícil de prever a priori, más allá de los cambios obvios en las leyes electorales. Se afectará al sistema

de partidos y a las interacciones de éstos en las dos cámaras legislativas. En suma, parece claro que se incrementará el papel del poder legislativo en el proceso de construcción de paz, así como el de los diversos actores privados que intentan influir en la conformación de la agenda institucional.

En sexto y último lugar, afectará a los flujos de AOD, que han crecido en los últimos siete años pese a ser Colombia un país de renta media alta, a causa justamente de la persistencia del conflicto armado y sus consecuencias humanitarias. (Grasa, 2014, p.12).

Sin duda alguna, el coste importante de los procesos de construcción de paz exigirá movilizar recursos, internos y externos. Sin embargo, no es previsible que la ayuda internacional adicional sea muy importante, al menos a medio y largo plazo. Todo ello recomienda afrontar inmediatamente los retos que el proceso de construcción de la paz generará al país, fortaleciendo capacidades y preparándose para el proceso de hacer la paz.

2.4. El Sistema Nacional de Cooperación y las Estrategias de Cooperación Internacional de Colombia

El sistema Nacional de Cooperación fue concebido como el espacio por excelencia para la coordinación, consenso y articulación de todos los actores políticos, técnicos y reguladores de la Cooperación Internacional del país. Desde 2003, la entonces Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social hoy APC-Colombia, lideró la conformación del Sistema, que a lo largo de los años se ha venido consolidando.

El objetivo del Sistema es facilitar y ordenar la interlocución amplia y permanente entre las entidades públicas del orden nacional y local, las fuentes de Cooperación, el sector privado y las organizaciones sociales, promoviendo la descentralización y el desarrollo de canales de información de doble vía. Su objetivo es lograr una mayor y mejor Cooperación y coordinación entre la oferta y la demanda, de manera alineada a las prioridades nacionales y territoriales, y bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados.

Este mecanismo también facilita la identificación de buenas prácticas y de experiencias exitosas, para transferir a otras regiones del país y del mundo.

Ha sido en el marco del sistema que Colombia ha construido tres estrategias de cooperación internacional desde el año de 2003; la estrategia 2003-2006, 2007-2010 y la más reciente 2012-2014. Las dos primeras han tenido una vigencia de tres años, mientras la última fue por una vigencia de dos años, al estar en el periodo de tiempo en el que finalizó la ACCION SOCIAL y se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC.



Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

La experiencia de construcción de las estrategias de cooperación en Colombia ha sido diversa. En las tres estrategias de cooperación que se han construido en el momento, se han utilizado diferentes procesos, los cuales han generado desde respaldo internacional hasta una fuerte crítica al interior del país. Para la primera estrategia de 2003-2006 fueron múltiples los halagos recibidos ya que se concibió como un ejercicio que ha merecido reconocimiento al no solo representar la política pública de cooperación para el país, sino también un ejercicio tripartito de formulación

entre el gobierno nacional, el G24⁴ y representantes de la sociedad civil. En palabras de Naciones Unidas este ha sido un “modelo que trascendió el simple proceso técnico de cooperación, siendo también un proceso político que contribuyó a construir confianza entre las tres partes involucradas, así como al fortalecimiento de la sociedad civil” (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas [PNUD], 2005).

Mientras que para las estrategias de 2007- 2010 y 2012-2014 se generaron muchas críticas ya que el proceso de consulta y dialogo tripartito fue anulado, dejando la construcción de la estrategia a la potestad del gobierno nacional con el enfoque que ellos proponían.

A pesar que no se logró tener acceso a evaluaciones que se hayan realizado de la implementación de las estrategias que permita evidenciar cuales han sido sus resultados, a través de entrevistas realizadas a profesionales de la actual Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y Liliana Rodriguez directora ejecutiva de la Confederación Colombiana de Ongs se pudo identificar que hay unas lecciones aprendidas frente a la utilización de estrategias como herramientas de orientación para la destinación de los recursos, como se verá mas adelante.

2.4.1. Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2003-2006 (Proceso Londres - Cartagena)

En el primer gobierno colombiano de Álvaro Uribe Vélez, la presidencia convocó en Londres, Inglaterra, a representantes de los gobiernos de los países que conforman el G24⁵, así como a la Comisión Europea, a las agencias de Naciones Unidas, a la Corporación Andina de Fomento, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al FMI, al Banco Mundial y a representantes de la sociedad civil, con el objetivo de analizar los temas prioritarios del país para que sobre ellos las fuentes enfocaran la cooperación. “Paralelamente el gobierno nacional presentó el documento

⁴ El G24 es el nombre que se le da al grupo de países y agencias de cooperación que, luego de participar en la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres en julio del 2003, han establecido un mecanismo informal y permanente de coordinación y articulación a través de sus representantes diplomáticos acreditados en Colombia. En Página Web de la Presidencia de la República de Colombia. (<http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/enero/26/11262005.htm>)

⁵ Argentina, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Reino Unido, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suiza, Suecia, Comisión Europea, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

“Una Coalición Internacional por la Paz de Colombia”, el cual reflejó el conflicto armado interno y la producción y tráfico de drogas, como los grandes problemas que azotaban al país, introduciendo el concepto de corresponsabilidad al mostrarse no como victimario, sino como víctima. Comprobando además, que mediante la internacionalización de los problemas internos, tanto las causas como las consecuencias, obedecían a relaciones de interdependencia con otros países del mundo” (Acción Social, 2003, p. 35).

En Londres, si bien la comunidad internacional ofreció un apoyo decidido a la administración del Presidente Uribe y se comprometió a reorientar sus programas de cooperación a la luz de las prioridades nacionales, también la sociedad civil y la comunidad internacional le solicitaron incluir a los derechos humanos (DDHH), razón por la cual en la agenda de las reuniones Londres - Cartagena - Bogotá, quedaron como un tema prioritario. La petición fue respaldada por los cooperantes ya que consideraban que para ese momento el mayor derecho que se violaba en el país era el de la libertad y el de la seguridad, mediante el desplazamiento forzado. Para ese entonces, tres millones de colombianos se encontraban en esa situación. Otra razón por la cual se le solicitó al gobierno nacional enfatizar el tema de DDHH, fue gracias a la presencia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para DDHH (ACNUDH) en la reunión en Londres. Como resultado de esta reunión se suscribió la Declaración de Londres.

Posteriormente, el gobierno lideró varias acciones para la construcción de la Estrategia de Cooperación Internacional (ECI) de forma participativa y plural, con reuniones a nivel nacional con diversos sectores para recoger sus aportes sobre las líneas de cooperación en cada uno de las áreas prioritarias propuestas por el gobierno. Así mismo, se conformó la Comisión de Seguimiento, la cual se constituyó como una entidad de carácter consultivo que realizó el monitoreo al proceso, mediante la coordinación y monitoreo del mismo. Esta comisión estuvo integrada por las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, que actuó como Secretaría Técnica; por parte del gobierno estuvo la Cancillería, la Vicepresidencia de la República, la Dirección Nacional de Planeación y la ACCI. En representación de la sociedad civil se contó con un representante de la Confederación de ONG, Pastoral Social, Consejo Gremial, ONG internacionales y organizaciones sociales. Y por parte de la comunidad internacional, el presidente en ejercicio del G24 y cuatro miembros del G24 que serían decididos por dicha instancia.

Posteriormente, los días 3 y 4 de febrero de 2005, se llevó a cabo en Cartagena la segunda reunión de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, con el fin de continuar el diálogo político y de cooperación iniciado en Londres. En esta ocasión, el Gobierno Nacional presentó la ECI 2003-2006, la cual contó con el aporte de la Comisión de Seguimiento. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de construcción de la estrategia, realizaron una reunión de trabajo con presencia de la comunidad internacional en la que suscribieron la Declaración Consenso de Cartagena, en la cual se registró la existencia de acuerdos mínimos en torno de los cuales se debía soportar la demanda de cooperación internacional, aunque persistieron diferencias de enfoque, relacionadas con algunas políticas públicas de la administración del presidente Uribe.

Como consecuencia la reunión de Cartagena, tuvo como resultado la suscripción de la Declaración de Cartagena⁶, en la cual la comunidad internacional subrayó la importancia de los procesos y mecanismos que se dieron desde la Reunión de Londres, destacó el proceso de discusión para la construcción de la ECI y se comprometió a seguir apoyándola de manera decidida y concreta.

La ECI Colombiana 2003-2006, resaltó que para el país la cooperación era el reconocimiento del “carácter interméstico (internacional-doméstico) de los fenómenos que caracterizaron la realidad nacional, en donde problemáticas globales como las derivadas de la producción y comercialización de las drogas ilícitas, alimentaron la violencia generada por el terrorismo y la delincuencia común” (Acción Social, 2003), resaltando claramente un enfoque de interdependencia compleja, al nuevamente darle un carácter internacional y recíproco a las problemáticas nacionales. Situación que se reafirmó al establecer como principios que orientaron la Estrategia, los de responsabilidad compartida, concepto aceptado por la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas en 1990, donde se constituyó como uno de los más importantes logros internacionales en la lucha contra el problema mundial de las drogas. También, la solidaridad internacional, traducida en el país en proyectos que fortalecieron las instituciones y complementaron al gobierno en materia económica y social. Y el principio de gobernabilidad democrática, al reconocer la larga tradición de Colombia como democracia.

⁶ Declaración de Cartagena. Cartagena de Indias, 3 y 4 de febrero de 2005

Para el desarrollo de la presente ECI, se calculó un monto total de US\$ 1.159.388.119, de los cuales Colombia aportó el 47% y la comunidad internacional US\$ 620.876.178, (53% aproximadamente) en un período de 5 años, como lo señala el cuadro siguiente:

BLOQUE TÉMATICO	RECURSOS (EN USD)		TOTAL (en USD)
	Nacionales	Internacionales	
Bosques	74.237.310	67.627.394	141.864.704
Reincorporación	77.160.218	143.025.7369	220.185.954
Productivo	96.460.556	142.785.801	239.246.357
Estado de derecho	246.106.544	107.028.633	353.135.177
Programas Regionales	15.053.941	22.522.509	37.576.450
Desplazamiento y PAH	29.493.372	137.886.105	167.379.477
TOTAL ESTRATEGIA	538.511.941	620.876.178	1.159.388.119

Fuente: Estrategia de Cooperación 2003-2006. 2007

Después de la Declaración de Cartagena, se establecieron tres agendas anuales de la Comisión de Seguimiento al proceso Londres-Cartagena, las cuales fueron convocadas por la Comisión de Enlace⁷. En tanto, las agendas de 2005 y 2006, realizó un monitoreo a los resultados y avances efectivos de la cooperación y de los DDHH, sobre este último, la Comisión destacó la declaración del Presidente de la Comisión de DDHH de las Naciones Unidas, sobre la situación de DDHH en Colombia que, celebraba “los esfuerzos realizados por el Gobierno por entablar un diálogo constructivo con la sociedad civil y el reconocimiento del importante papel que ésta desempeña” (Comisión seguimiento Londres Cartagena, 2005).

Ya para el año 2007, la agenda de la Comisión de Seguimiento manifestó su satisfacción por el incremento sustancial que había tenido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia Colombia, ya que “durante los últimos cuatro años hubo un incremento del 121 %, y destacó cómo desde finales del 2004 US\$ 413,6 millones de la AOD que había recibido el país se destinaron a apoyar la Estrategia de Cooperación Internacional” (Comisión seguimiento Londres Cartagena, 2007).

A manera de balance sobre el Proceso Londres-Cartagena, el Coordinador Residente, en su calidad de secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento, recomendó la creación de un foro tripartito

⁷ Creada como resultado de la gestión de este proceso. La composición tripartita de esta Comisión, junto con el Coordinador Residente Naciones Unidas en su calidad de Secretaria Técnica, asegura el cumplimiento de la agenda.

de evaluación y aprendizaje del Proceso Londres - Cartagena, bajo el marco de los principios de la Declaración de París, organizado por Acción Social, con el apoyo de la oficina del Coordinador. Así como, “la realización de una nueva mesa de coordinación y cooperación internacional para orientar el papel de la comunidad internacional en el apoyo las prioridades para la cooperación del país, apuntando hacia una estrategia conjunta de paz y desarrollo” (Acción Social, 2007).

Adicionalmente, es en el marco de esta estrategia que se conformó el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como un espacio por excelencia para la coordinación, consenso y articulación de todos los actores políticos, técnicos y reguladores de la Cooperación Internacional del país.

Es de rescatar que al haber sido construida de manera participativa, esta estrategia recogía las necesidades por parte de diferentes actores relevantes al interior del país. Esto así mismo validaba la definición de los temas y los enfoques se le habían otorgado.

Tras la entrevista con Liliana Rodríguez de la CCONG, identificó como valioso el espacio de dialogo que se configuró en este sentido. El dialogo tripartito funcionaba, con consensos y disensos, en donde la sociedad civil jugó un rol critico que enriqueció el debate. Desde la sociedad civil se buscaba entender las diferentes dinámicas territoriales que permitieran tener una adecuada comprensión de las realidades frente a la cooperación.

A la fecha no se conocen evaluaciones que se hayan realizado a la implementación de esta primera estrategia.

2.4.2. Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010

El Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2010 estableció una Agenda Nacional de Cooperación buscando incrementar y diversificar los recursos hacia el país y mejorar la calidad e impacto de la cooperación. Como resultado de esta Agenda, se construyó la Estrategia de Cooperación 2007 – 2010, en la que Colombia implementa la Declaración de París; se consolida el Sistema Nacional de Cooperación; se desarrollan nuevas fuentes de cooperación para el país y se fortalece la oferta de Cooperación Sur –Sur de Colombia.

Esta estrategia, según fuentes oficiales, se construyó de manera participativa con un proceso acordado y desarrollado entre las partes, con el G 24, el Sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil y las regiones. Sin embargo al contrarrestar este argumento con las fuentes consultadas se identificó que el proceso de consulta fue significativamente menor que el del periodo anterior. Para este momento el gobierno nacional había sufrido un desgaste en el proceso de negociación de la primera estrategia con las organizaciones sociales, lo cual generó un retroceso en la participación. Según Liliana Rodríguez la sociedad civil empezó a ceder espacio al no ser consciente que a sumió un rol meramente crítico y no propositivo. Así mismo mencionó el poco interés que generó entre las partes, la intención por parte del gobierno nacional de hacer ejercicios de rendición de cuentas sobre los recursos de cooperación internacional, no sólo desde el gobierno central, sino también desde los donantes y organizaciones sociales. Por otra parte, en este proceso se presentó otra situación que terminó de complicar las relaciones entre gobierno y sociedad civil, ya que un grupo de organizaciones liderada por La Alianza de Organizaciones Sociales y afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia, tomaron la iniciativa de construir entonces de manera paralela otra estrategia, iniciativa que no prosperó ya que los donantes respetaron la postura del gobierno nacional.

Como resultado, la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 presentó tres grandes componentes, los cuales recogieron los bloques temáticos de la anterior Estrategia, como lo muestra el siguiente cuadro.

ESTRATEGIA 2007-2010		ESTRATEGIA 2003-2006
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Competitividad y desarrollo productivo	
Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente	Bosques	Desarrollo Alternativo
Reconciliación y Gobernabilidad	Fortalecimiento del Estado y DDHH	Asistencia Humanitaria
	Reincorporación a la Civilidad	Paz y Desarrollo

Fuente: Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.

En la primera área, ODM, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, surgió el compromiso de la comunidad internacional para erradicar la pobreza extrema y generar desarrollo. En Colombia, los objetivos se materializaron en la creación en 2004 de la Misión para el

Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), impulsada por el DNP, cuyos resultados llevaron a la creación de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS). Por otro lado, el CONPES 091 de 2005, elevó a nivel de política estatal el compromiso del país para cumplir con los ODM a 2015. En el marco de esta política, “Colombia asumió la responsabilidad de reducir a la mitad el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema” (Acción Social, 2007).

En la segunda área, lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente, se expresó que con la cooperación internacional y el principio de la responsabilidad compartida, se buscaba mitigar los efectos nocivos del negocio ilícito de las drogas sobre las comunidades y los recursos ambientales. En la tercera área, reconciliación y gobernabilidad, la estrategia señaló que en el último cuatrienio, el país ha avanzado en términos de gobernabilidad y fortalecimiento del Estado social de derecho y ha sentado las bases para la reconciliación nacional. Esto de acuerdo a los resultados que se habían tenido en el primer mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez en el que se presentó como exitosa su estrategia de Seguridad Democrática. En tanto, el valor de la actual ECI se muestra en el siguiente cuadro:

ALINEACIÓN DE LA COOPERACIÓN A LA ESTRATEGIA 2007-2009						
ÁREA DE LA ESTRATEGIA	2007		2008		2009	
Reconciliación y Gobernabilidad	USD181.471.707	72.4%	USD 213.917.595	54 %	USD 208.526.497	38.1%
Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección al medio ambiente	USD 54.306.215	21.7%	USD 132.482.251	33 %	USD 127.070.806	23.2%
Objetivos de Desarrollo del Milenio	USD 10.498.782	4.2%	USD 51.737.903	13 %	USD 196.463.028	35.9%
No alineados	USD 4.295.754	1.7%			USD 15.152.938	2.8%
TOTAL GENERAL	USD 250.572.458		USD 398.137.750		USD 547.213.268	

Fuente: Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.

Con las tres áreas prioritarias de la ECI, el gobierno nacional buscó fortalecer el acompañamiento de la comunidad internacional para el cumplimiento de los ODM; profundizar en la lucha internacional contra las drogas, en el marco de la responsabilidad compartida, así mismo, apuntó a la protección del medio ambiente en el país; y abordó los aspectos de fortalecimiento

institucional, construcción de paz y promoción de convivencia, protección de los DDHH y aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), atención a las víctimas de la violencia y reintegración económica y social de la población desmovilizada.

La Agenda de Cooperación Internacional 2007-2010 expuesta en la ECI se centró en cinco pilares:

- *Orientación temática de la ECI, mediante ejercicio de participación tripartito*
- *Fortalecimiento de la capacidad regional de Cooperación Internacional*
- *Coordinación de la Cooperación Internacional, tomando como referente la Declaración de París*
- *Mejoramiento de la oferta de Cooperación Internacional con países de igual o menor grado de desarrollo*
- *Consecución de nuevas fuentes de Cooperación Internacional no oficiales. (Acción Social, 2007)*

Y es sobre este último pilar que se dio un cambio trascendental de como venía haciendo el trabajo Acción Social. Con este pilar, se pretendía tener control además de fuentes oficiales como no oficiales; fue a través de este momento que se inició a trabajar con empresas y sus programas de cooperación internacional, la captación de recursos para financiar la estrategia lo que entró en conflicto directo con las organizaciones sociales, ya que sentían que se estaba monopolizando la ayuda bajo un único enfoque válido que no compartían.

Sin embargo tal como se presentó, esta estrategia no había sido construida de manera participativa, por lo que según Liliana Rodríguez, fue muy mal vista por las organizaciones sociales esta monopolización de gran parte de los recursos de cooperación oficial como no oficial por parte del gobierno. La destinación de dichos recursos era exclusivamente iniciativas gubernamentales dejando por fuera las organizaciones sociales, ya que se recurría a organismos internacionales como el PNUD que en ese momento, tenía un rol meramente de administrador de recursos, por lo cual cobraba un porcentaje de la ejecución pero que no hacía un verdadero aporte técnico a la ejecución de dichos recursos.

Por otra parte se estaba creando una nueva dinámica a nivel local al crear los Comités Departamentales de Cooperación Internacional (CDCI), en el marco de los cuales se sostenían reuniones con donantes y con Gobernadores, donde estos últimos presentaban sus programas de

cooperación para que fueran ellos mismos los que directamente gestionaran con las fuentes sus proyectos.

Por otro lado, en noviembre de 2007 en la III Conferencia Internacional sobre Colombia, “el gobierno anunció formalmente la adhesión a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, como un instrumento importante para avanzar en la concreción de programas e iniciativas de cooperación más coordinadas, alineadas y armonizadas con las prioridades nacionales” (Dirección de Cooperación Internacional, 2007, p. 93). Con la adhesión, el gobierno se comprometió a cumplir con las metas definidas en el Plan de Implementación de la Declaración de París en Colombia, el cual será abordado más adelante en el documento.

Finalmente, la Comunidad Internacional y el Consenso de la sociedad civil, en su momento, valoraron positivamente la orientación temática de la estrategia dado que contenía un amplio espectro de líneas de intervención para buscar el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, “la dispersión en los temas que se presentó en algunas ocasiones, dificultó hacer una valoración y evaluación estructural de la Estrategia a partir de referentes teóricos, temas y aéreas priorizadas, que fuera fruto de la implementación de una metodología de amplia deliberación colectiva” (Observatorio de la Cooperación Internacional, 2012, p. 4).

2.4.3. Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014

Esta estrategia coincide con el cambio de gobierno, ya que las dos estrategias anteriores se construyeron bajo el gobierno de Álvaro Uribe. Esta coyuntura significó ajustes en varios aspectos, entre ellos la creación de una nueva entidad rectora en el tema de cooperación internacional, acabando con Acción Social, y el proceso de construcción de la nueva estrategia de cooperación.

En esta perspectiva, mediante el Decreto 4152, del 3 de noviembre de 2011, se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC -COLOMBIA, con el objetivo de “gestionar, orientar y coordinar la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional,

atendiendo los objetivos de la política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo” (Presidencia de la República, 2012, p. 1).

Con la creación de la APC, el Gobierno Nacional buscó “fortalecer la institucionalidad para coordinar a todos los actores de la cooperación internacional con el fin de optimizar la gestión de la cooperación que recibe y otorga el país, así como de establecer sinergias y articulaciones con los cooperantes públicos y privados, para mejorar su eficacia, impacto y sostenibilidad” (Presidencia de la República, 2012, p.1).

Para alcanzar tales fines, APC tiene un rol fundamental en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la normativa vigente a fin de mejorar la gestión y coordinación de la cooperación internacional, y hacer más eficiente la articulación de los diferentes actores que participan en ella, tales como las entidades nacionales y territoriales, públicas y privadas. Es así como en la formulación de la ECI 2012-2014 APC tuvo un rol principal aunque esto generó tensiones con algunos sectores de la sociedad civil por el manejo que se le dio al proceso.

En febrero de 2012 más de 160 organizaciones de la sociedad civil que integran La Alianza, por medio de una comunicación oficial, manifestaron su preocupación a la nueva directora de la APC-Colombia, Sandra Bessudo, frente el “débil proceso de consulta de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2011-2014, con las organizaciones de la sociedad civil colombiana, previniéndola de la falta de legitimidad que dicho proceso implica, hecho que dificultaría la participación de todos los actores del desarrollo en el proceso de implementación de dicha Estrategia” (Observatorio de la Cooperación Internacional, 2012, p.3).

Adicionalmente, manifestaron que una de las consecuencias desafortunadas del cambio en la actitud para el relacionamiento, en materia de Cooperación en éste Gobierno del Presidente Santos, fue la pérdida de los canales institucionales para la consulta amplia e incluyente de la nueva ENCI 2011-2014. A diferencia del proceso de construcción de la ENCI 2007 -2010, el de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2011 - 2014, “no ha estado basado en un diálogo político con los actores interesados (entre ellos, la sociedad civil) sino en consultas particulares o virtuales, poco informadas” (Observatorio de la Cooperación Internacional, 2012. p, 5).

Frente a estas críticas el gobierno respondió que dentro del proceso de construcción de la estrategia se realizó una consulta mediante una encuesta virtual alojada en la página web del Sistema Nacional de Cooperación Internacional que lideraba Acción Social, a diferencia de los espacios de dialogo que se habían construido en el marco de las estrategias anteriores.

Como resultado del proceso de consulta virtual, se elaboró una primera propuesta de estrategia que luego fue enriquecida por un proceso de consulta con donantes sin tener todavía el documento de la ENCI. Fue así que en el marco de la presentación de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París en Colombia Fase II, el pasado 18 de enero de 2012, APC presentó públicamente la Agenda de Cooperación Internacional. En dicho documento se identificó que el objetivo era *“promover una mayor relevancia de Colombia en el escenario internacional”* por medio de la Cooperación Sur-Sur y con países de economías emergentes; un mayor apoyo de la Comunidad Internacional para la atención de la emergencia invernol, la continuación del trabajo alrededor del Sistema Nacional de Cooperación Internacional como mecanismo de coordinación, así como la incidencia de Colombia en la agenda internacional de eficacia de la ayuda internacional. Esto en línea con el objetivo de ingresar a la OCDE.

Es así que la estrategia tuvo las siguientes prioridades:

- Alinear la cooperación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Tres grandes metas: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Temas transversales: reconciliación de los colombianos, el Buen Gobierno, la sostenibilidad ambiental, la competitividad y la gestión integral del riesgo).
- Articular a todos los sectores y entes territoriales con el propósito de obtener una cooperación más efectiva e integral. Diversificar las fuentes de cooperación. De Estados Unidos, la Unión Europea y España, históricamente los mayores cooperantes en Colombia, hacia Europa (Reino Unido y Alemania), Asia (China, Japón y Corea), economías emergentes.
- Hacer más expedito el manejo de fondos de cooperación por parte de las entidades oficiales. Hoy en día sólo un 10 % de la cooperación que recibe el país se canaliza a través del Presupuesto General de la Nación.

- Balancear mejor la distribución territorial de los proyectos de cooperación internacional. De Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó y el Distrito de Bogotá hacia Amazonas y la Orinoquía
- Consolidar nuestra oferta de cooperación Sur-Sur.

Finalmente y a diferencia de las estrategias de años anteriores, esta estrategia plantea unas áreas de demanda identificando puntos en los que se requiere apoyo, y unas de oferta, en las que se identifican buenas prácticas, experiencia y tiene la capacidad de transferir información, conocimiento y competencias a otros países o regiones.

ÁREAS DE DEMANDA	ÁREAS DE OFERTA
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión integral del riesgo y Restablecimiento de comunidades afectadas por desastres naturales • Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática • Crecimiento económico y competitividad • Medio ambiente y desarrollo sostenible • Gobernabilidad • Víctimas, reconciliación y derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Promoción y protección social • Cultura, deporte y educación • Fomento al desarrollo productivo • Gestión pública y buen gobierno • Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica • Medio ambiente y desarrollo sostenible

Fuente: Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014.

Este ha sido el último ejercicio de construcción de estrategia de cooperación internacional, a la fecha no se cuenta con una estrategia de cooperación internacional para el periodo 2015-2018 en el marco del nuevo periodo presidencial de Juan Manuel Santos.

Si bien en el periodo de 2003-2006 se pretendió hacer un ejercicio participativo, este enfoque no tardó en ser modificado y en la actualidad el ejercicio de coordinación de la ayuda no tiene participación de actores diferentes al gobierno nacional. Sin embargo, este proceso vivido en el diseño e implementación de las tres estrategias de cooperación anteriores deja varias lecciones que luego serán retomadas en la hoja de ruta que se propone para el caso de Cartagena.

Principalmente se identifican cuatro aprendizajes: i) Es necesario que promover ejercicios que busquen democratizar el tema de la cooperación internacional, vinculando a diferentes actores a los ejercicios de planificación de la cooperación tanto a nivel nacional como local; ii) Como resultado de esa participación de múltiples actores se requiere identificar una agenda conjunta en donde se logren acuerdos y consensos sobre los temas priorizados; iii) la definición de roles claros por parte de los participantes: por parte de la sociedad civil y sector privado debe entender que si

bien es fundamental tener una mirada crítica frente al gobierno, también se requiere una actitud propositiva atendiendo al principio de la corresponsabilidad; y por parte de la autoridad local, debe existir la total disposición para recibir los aportes y críticas que resulten en los procesos de diálogo. Y iv) por último pero no menos importante es la necesidad de evaluar los procesos para realmente poder evidenciar cuales fueron los factores de éxito o lecciones para futuros ejercicios, actualmente no se pudo encontrar evaluaciones de las estrategias de cooperación implementadas. Más adelante en el caso de estudio profundizaremos un poco más en este aspecto.

2.5. El debate de la eficacia de la ayuda

Luego de haber revisado la cooperación internacional en Colombia y las estrategias que han sido diseñadas con el objetivo de aportar en la construcción de una agenda de la cooperación en el país, es importante adentrar un poco más a un tema que cada vez ha tomado más espacio en la agenda internacional: la eficacia de la ayuda.

La eficacia de la cooperación es un concepto relevante ya que ha sido objeto de trabajo en algunos pactos globales como la Declaración de París la cual se presentó en el primer capítulo.

En un principio, las investigaciones sobre el tema se centraron en estudiar la relación entre la ayuda y la inversión-ahorro, dando por sentado que la tasa de inversión determinaba el crecimiento del PIB. Algunos trabajos vincularon el grado de eficacia al tipo de regímenes políticos implantados en los países receptores, concluyendo que la eficacia es mayor, cuanto menor es el grado de opresión política y de género. Así, la idea del deterioro o desgaste de la cooperación en el tiempo inspiró la creación de lineamientos como la condicionalidad, por parte de los organismos financieros, exigiendo que los destinatarios de la ayuda cumplieren con carácter previo una serie de requisitos de actuación.

Existen factores adicionales que tienen un carácter relevante frente a la eficacia de la cooperación como las situaciones de conflictos armados, sociales, étnicos, ubicación geográfica, corrupción que afectan igualmente el correcto uso de los recursos. Adicionalmente, se ha llegado a la evidencia de que los propios donantes son a menudo corresponsables de la ineficacia, puesto que a partir de un determinado punto los recursos recibidos desencadenan rendimientos decrecientes, es decir, los recursos invertidos no están generando cambios en términos de desarrollo, bien sea por la limitada capacidad por parte de los receptores de apropiarse del conocimiento y las metodologías, como

por la falta de estrategias de salida por parte de los donantes generando situaciones de dependencia y consecuente erosión en las capacidades tanto de socios como receptores de la ayuda.

Todas ellas constituyen problemáticas derivadas principalmente de dos factores: la proliferación de donantes y la subsiguiente fragmentación de la ayuda, que se desprende a su vez de la ausencia de normas comunes vinculantes que articulen un sistema de ayuda internacional coordinado con las necesidades a nivel de países y su nivel local. No resulta sencillo evitar la descoordinación cuando, debido al carácter discrecional y voluntario de la ayuda, cada actor se comporta en función de procedimientos (programación, seguimiento y evaluación) y objetivos propios.

El riesgo de que las instituciones del país receptor se debiliten aumenta con la multiplicación de proyectos a implantar, los cuales, eventualmente pueden ser diseñados por cada donante al margen de las estrategias de los afectados. Es por esto que se ha venido perfilando una metodología de actuación encaminada a reformar la dinámica cooperativa y hacerla más eficiente; ella está basada en la apropiación de las intervenciones por parte de los beneficiarios, la horizontalidad de las relaciones en periodos de tiempo más amplios, la armonización entre los donantes a fin de reforzar la coherencia, y la mutua rendición de cuentas, bajo un sistema de gestión por resultados. En Colombia, a los ejercicios de rendición de cuentas sigue siendo deficitario, tanto por parte del gobierno, las organizaciones sociales ejecutoras de recursos, como por parte de los donantes.

Para evaluar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD– se crearon los Foros de Alto Nivel que se constituyen en un espacio donde los representantes y líderes de los países en desarrollo y los países donantes responsables de la promoción del desarrollo, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales discuten las problemáticas y perspectivas de la Cooperación. A partir de la ya mencionada Declaración de París en el 2005, se hizo la apuesta por empezar a evaluar la eficacia y eficiencia de la AOD, resultados que serían presentados en noviembre de 2011 en Corea, donde se encontrarían tanto los representantes de los Estados, como los organismos multilaterales y las organizaciones de la Sociedad Civil.

Esta evaluación respondió a la preocupación creciente por parte del gobierno nacional por determinar cuáles han sido los impactos reales que ha tenido la ayuda al desarrollo, reflexionando

sobre la premisa si la Cooperación le está sirviendo a las entidades territoriales, o si por el contrario son éstos quienes deben ponerse a disposición de la Cooperación.

Los países interesados en evaluar la eficacia de la ayuda, aplicaron de forma voluntaria la encuesta internacional de seguimiento a la Declaración de París, ejercicio que lidera cada tres años el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda y la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Esta evaluación se hace alrededor de los cinco principios rectores de la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. Dichos principios establecen que los países socios (receptores de la ayuda) deben fortalecer su liderazgo en el diseño e implementación de sus políticas de desarrollo y los donantes apoyar este proceso y utilizar los sistemas nacionales de sus socios.

En Colombia adicional a esa encuesta, en el 2010 se realizó un ejercicio de evaluación de la Declaración de París en Colombia desarrollada por un equipo interdisciplinario conformado por el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –CEPEI– en su calidad de coordinador general, y en alianza con 4 puntos focales de reconocida trayectoria académica (la Universidad de Antioquia, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad Tecnológica de Bolívar y la Universidad ICESI) y con el apoyo de Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN–. En este ejercicio realizaron más de 90 entrevistas a diferentes actores clave de la cooperación internacional en 6 zonas geográficas del país, entre los cuales se destacaron funcionarios del Gobierno, agentes de la comunidad internacional y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC–.

Los datos registrados en ese Informe fueron revisados y comentados por expertos y funcionarios nacionales e internacionales, que pertenecen a instituciones públicas, sociedad civil organizada, academia y organismos internacionales. Cada uno de ellos, además de contribuir en el acceso a información, ha aportado a la independencia, integridad y calidad de la evaluación.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales resultados para cada uno de los principios evaluados:

RESULTADOS DE LA EVALUACION PARA COLOMBIA

PRINCIPIO	RESULTADO
-----------	-----------

<p>Apropiación</p>	<p>La apropiación en un país de renta media y poco dependiente de la ayuda internacional, como Colombia, representa una oportunidad para complementar el esfuerzo y compromiso nacional con los recursos de la cooperación internacional. Para alcanzar la apropiación se deben desarrollar procesos consultivos con el sector privado y la sociedad civil con el fin de concertar hacia qué ámbitos se debe enfocar la coordinación de la ayuda.</p> <p>La evaluación realizada arrojó para este principio, que el país cuenta con un alto grado de apropiación en el direccionamiento de la cooperación internacional, exaltando la construcción de manera abierta y participativa en el año 2007 de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2007 – 2010. Adicionalmente Colombia cuenta con un Plan de Implementación de la Declaración de París que contempla acciones concretas para adaptar los compromisos de la eficacia de la ayuda al contexto nacional.</p>
<p>Alineación</p>	<p>Los donantes se comprometen a basar su apoyo global - estrategias nacionales, Diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder por sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento.</p> <p>Para Colombia la evaluación de este principio dio muestras de procesos que deben ser mejorados, porque hay un escaso uso de los sistemas nacionales por parte de los donantes y la ausencia de un registro nacional que pueda reflejar contablemente los desembolsos provenientes específicamente de la cooperación internacional, más allá del control que mantiene el Gobierno Colombiano sobre estos flujos a partir de los convenios bilaterales suscritos.</p>
<p>Armonización</p>	<p>Este principio busca aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. Se promulga la promoción de la complementariedad de la ayuda pues la fragmentación excesiva a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda, hecho que prevalece en el entorno Colombiano.</p> <p>Se ha dado muy poca importancia a la necesidad de socializar diagnósticos entre donantes y con instituciones nacionales. La baja coordinación entre donantes también ha propiciado la existencia de enfoques diferentes, algunas veces sin la inclusión del enfoque por derechos, lo que alimenta la duplicidad de funciones y el aumento en los costos de transacción.</p>

	<p>En el ámbito local, es necesario que exista una mayor visibilidad y un amplio diálogo político y técnico de entidades cooperantes con socios locales. Otro asunto que entra en el terreno de los deberes tiene que ver con que las autoridades y entidades locales deben promover la integración con otras iniciativas y fuentes de cooperación, enriqueciendo de esta manera la armonización y la apropiación desde el liderazgo de los socios locales, con el fin de generar desde el Sur una mayor complementariedad entre cooperantes.</p>
<p>Gestión orientada a resultados</p>	<p>La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión. Para alcanzar tal resultado es necesario fortalecer los vínculos entre las estrategias de desarrollo y los presupuestos, además que los países socios deben establecer un sistema de evaluación, y control, que permita tener acciones transparentes y medir los resultados que correspondan de forma directa a los objetivos que se quieren cumplir.</p> <p>En este sentido Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) que basa la rendición de cuentas sobre los avances del Plan Nacional de Desarrollo. Las metas e indicadores se integran en el Sistema de Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) como mecanismo de seguimiento y evaluación interinstitucional.</p> <p>Adicionalmente se ha avanzado en la consolidación del Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD) de la entidad antes denominada Acción Social hoy en día Agencia Presidencial de Cooperación –APC-, como principal fuente de información de la Cooperación Internacional, dado que en un país con una baja dependencia de la ayuda como Colombia, no resulta fácil identificar la contribución de los recursos internacionales en el desarrollo nacional.</p>
<p>Mutua responsabilidad</p>	<p>Este principio está referido a que tanto donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. Respondiendo a este principio, se debe resaltar que desde hace 7 años el Proceso Londres – Cartagena – Bogotá (PLCB) ha servido para que el Gobierno Colombiano informe periódicamente a los cooperantes y a la sociedad civil colombiana sus avances alcanzados con respecto a la cooperación en el país.</p> <p>Con la adhesión de Colombia a la Declaración de París y a través del Plan de Implementación ha sido posible hacer un seguimiento bilateral con los países y organismos multilaterales sobre sus avances y desafíos en el desarrollo de este instrumento.</p>

	Para Colombia la conclusión de esta evaluación es continuar trabajando hacia una mayor armonización entre los donantes y la simplificación de sus procedimientos. Así mismo, seguir fortaleciendo el sistema nacional de finanzas públicas y aprovisionamiento y en particular trabajar para que haya un mayor interés de los donantes por hacer uso de ellos.
--	--

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República, Implementación de la Declaración de París en Colombia e incidencia de la ayuda en el Marco de la Estrategia de Cooperación, Avances en la Implementación de la Declaración de París en Colombia, Mayo 2010

Si bien los procesos de coordinación se iniciaron en Colombia mucho antes de la adhesión a la DP, en noviembre del 2007, los principios de la declaración promovieron que todos los actores mejoraran el esfuerzo por el entendimiento de estos conceptos y que sirviesen como punto de partida sobre lo que podría ser un proceso de coordinación de la cooperación internacional. Con la DP y la AAA no sólo se actualizó el debate sobre cómo mejorar y trabajar hacia una ayuda más coordinada, sino que también se pusieron en el centro de la discusión las responsabilidades, del Estado y el Gobierno colombianos, pero también de los donantes y las Organizaciones de la Sociedad Civil con respecto a la Agenda de Eficacia de la ayuda.

Así mismo, la evaluación menciona que en Colombia las reflexiones, debates e iniciativas para la contextualización de la DP y la AAA no han sido ámbito exclusivo del Gobierno Nacional, sino que por el contrario ha existido un proceso de participación desde los actores presentes en el territorio local y regional, los cuales avanzan en la construcción de agendas sub-nacionales, de orden multi-actor. No obstante como se revisará en el caso de estudio estos esfuerzos a nivel local no han logrado traducirse en una verdadera coordinación de la ayuda.

Y por último otro aporte relevante de la DP, según la evaluación, es que permitió a las OSC definir de manera más clara su aporte con respecto a la Agenda de Eficacia de la cooperación. En particular, la necesidad de hacer parte del diálogo político de la cooperación hizo que sus demandas fueran parte sustantiva en la AAA. Sin embargo, tal como se evidencio en el aparte anterior sobre la construcción de las diferentes estrategias de cooperación internacional, las OSC cada vez más han perdido un espacio relevante en el dialogo político frente al tema de la coordinación de la ayuda.

Para concluir este capítulo es importante recordar que la cooperación internacional en Colombia ha tenido un rol relevante en la definición de la política exterior al igual que al manejo que se ha optado por dar a diferentes temas como el conflicto interno, cultivos ilícitos, superación de la pobreza, fortalecimiento institucional y crecimiento económico entre otros. Y es por esta razón que la evolución de la institucionalidad en el país que ha tenido a cargo el manejo del tema, pone en evidencia como ha pasado de ser oficinas al interior de entidades nacionales a ser grandes entidades con el control de una parte importante de recursos.

Programas como Alianza para el Progreso y el Plan Colombia evidencian el nivel de injerencia en asuntos internos que ha tenido la cooperación internacional en el país, al ser dos programas que tuvieron un alto flujo de recursos para atender temas internos como: el narcotráfico, cultivos ilícitos, conflicto armado entre otros. No obstante estos no han sido los únicos y cada vez más Colombia se convirtió en receptor de ayuda de múltiples modalidades y proveniente de diferentes actores. Es en este esfuerzo de coordinación, a la luz de la Declaración de París, que el gobierno nacional decide emprender ejercicios de construcción de Estrategias de Cooperación internacional en el ámbito interno.

Colombia a pesar de haber implementado ejercicios de construcción colectiva de estrategias de cooperación internacional, ha tenido grandes retrocesos en la participación de los diferentes actores como sociedad civil en estos espacios. De haber tenido espacios como la construcción de la estrategia de cooperación de 2003-2006, ampliamente reconocidos por su participación de organizaciones sociales de diferentes filiaciones políticas, se ha transitado a un escenario donde la definición de prioridades y enfoques de la cooperación internacional ha sido exclusivo del gobierno nacional. Tal como se presentó anteriormente son varias las lecciones aprendidas fruto de este proceso que se propone tener en cuenta para revisar el estudio de caso de Cartagena.

Por otra parte, la evaluación de la eficacia de la ayuda identifica grandes retos en donde se debe seguir trabajando como : el escaso uso de los sistemas nacionales por parte de los donantes, la ausencia de un registro nacional que pueda reflejar contablemente los desembolsos provenientes específicamente de la cooperación internacional, más allá del control que mantiene el Gobierno Colombiano sobre estos flujos a partir de los convenios bilaterales suscritos y la baja coordinación entre donantes que ha propiciado la existencia de enfoques diferentes, algunas veces sin la

inclusión del enfoque por derechos, lo que alimenta la duplicidad de funciones y el aumento en los costos de transacción.

CAPITULO III. CASO DE ESTUDIO CARTAGENA DE INDIAS: La cooperación internacional en el Distrito de Cartagena (2006-2014)

En la primera parte de este documento se presentó la cooperación como un instrumento al servicio del desarrollo así como su rol protagónico en los procesos de desarrollo local y territorial en el debate de la eficacia de la ayuda. En este capítulo se analizará el caso concreto de la ciudad de Cartagena para identificar si la cooperación ha sido solo una fuente alternativa de recursos para los gobiernos locales o además es también una oportunidad para mejorar procesos de planeación participativa en las entidades territoriales.

El año 2013, Cartagena se constituyó como la segunda ciudad con mayor movilización de recursos de cooperación al desarrollo por la vía oficial: del total de la ayuda externa recibida por las 13 principales ciudades de Colombia (USD \$ 37.773.097), recibió el 21, 75% (USD\$ 8.218.591 millones).

Si bien, a nivel nacional el gobierno Colombiano ha promovido diferentes ejercicios que buscan ordenar y mejorar los flujos de cooperación con la conformación del Sistema Nacional de Cooperación y la construcción de estrategias de cooperación internacional a nivel nacional; algunos gobiernos locales como Cartagena han buscado replicar estos ejercicios con resultados que no han sido evaluados, pero que evidencian la necesidad de pensar en nuevas herramientas que aporten para esa coordinación. Es necesario garantizar la sostenibilidad de estos ejercicios a través de la movilización de diferentes actores sociales a nivel local en torno a una definición de las necesidades y de los objetivos de los programas que sea compartida por los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad. Para que la cooperación realmente se coordine y sea eficaz, se requiere que haya visiones claras y concertadas y una planificación que reconozca estas visiones. Esto con el objetivo que la cooperación aporte en un proceso acordado, y deje de ser tan solo una multitud de proyectos que de manera aislada responden únicamente de los intereses de los donantes.

Para el estudio se procedió a la revisión de fuentes primarias, tales como los informes de rendición de cuentas de las alcaldías distritales en los periodos 2006-2014, los programas de cooperación internacional, los documentos producidos por las administraciones sobre los programas de

cooperación, entre otros. Esto fue posible gracias a la cercanía con el territorio y las administraciones locales durante los últimos 4 años.

Asimismo, se realizaron entrevistas a diferentes actores relevantes en el tema de la ciudad de Cartagena como Laurina Pereira, actual coordinadora y profesional de la oficina de cooperación internacional de Cartagena desde 2009; Daniel Arenas profesional de la oficina de cooperación y Guillermo Patiño actual asesor de la primera Dama del Distrito quien ha trabajado desde 2008 los temas de cooperación internacional en la ciudad, Yin Meza profesional de planta de la Alcaldía a cargo de los temas de cooperación desde el 2005. También se entrevistó a Fidel Masías, coordinador de la oficina del PNUD en Cartagena en el periodo de 2003-2013; Catalina Jiménez la profesional técnica de APC encargada del departamento de Bolívar.

Se realizó también una revisión de fuentes secundarias tales como libros, artículos académicos, revisión de avances en el alcance de los ODM por parte del PNUD, y la revisión de la prensa local y nacional correspondiente al periodo que abarca este estudio. Toda la información recolectada fue analizada y complementada a la luz de los conocimientos y experiencia adquirida como funcionaria en el PNUD desde 2011 periodo en el que he prestado servicios de asistencia técnica en la ciudad de Cartagena en temas de gobernabilidad.

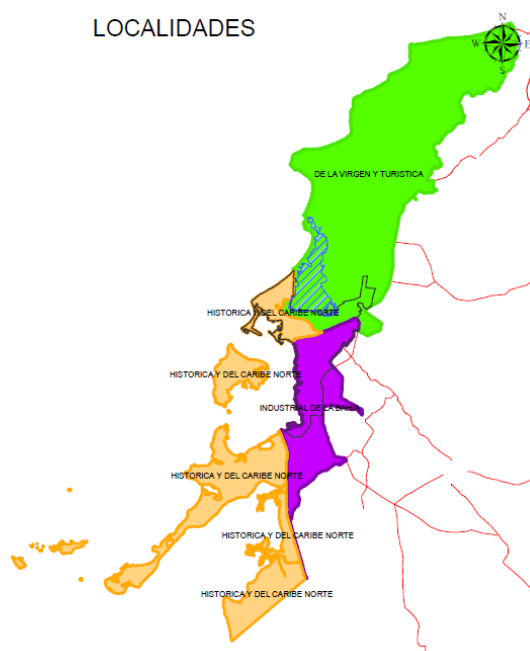
El capítulo está organizado en tres partes: En primer lugar, se hace una contextualización de Cartagena tanto a nivel general como político, en la que se presentan las principales problemas que afronta la ciudad en términos de desarrollo social y económico; en segundo lugar, se analizan los planes y programas de cooperación internacional desarrollado por las administraciones locales en el período comprendido entre 2006 y 2014. Finalmente, como aporte particular, se plantea una hoja de ruta para la construcción de una estrategia de cooperación internacional para el Distrito de Cartagena, que a la luz de la teoría de la interdependencia, busca generar en el territorio sinergias que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población así como en un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional para la ciudad.

1. Contexto económico y político de Cartagena

La ciudad de Cartagena es una ciudad que además de ser patrimonio histórico de la Humanidad, es un centro de la industria petroquímica y turístico del país, y destino de proyectos de inversión portuarios, industriales y hoteleros, sin embargo estas oportunidades no se han traducido en la mejora de la calidad de vida de la población.

El desarrollo humano en Cartagena logrado hasta ahora es desigual en alcance e intermitente en progreso. La ciudad muestra un perfil de desarrollo desequilibrado con origen en vulnerabilidades en lo económico, social y ambiental que se traslapan y refuerzan entre sí; padece además de una inestabilidad política que se traduce en gobiernos locales atípicos que redundan en el avance y consecución de propósitos colectivos, tales como la superación de la pobreza y la exclusión social, la puesta en marcha de un modelo económico incluyente y sostenible, la construcción y respeto de reglas de juego de convivencia, y la coexistencia con un ecosistema frágil y vulnerable a los cambios climatológicos que suceden a escala global.

Cartagena de Indias se encuentra localizada en la región Caribe colombiana, al norte del departamento de Bolívar. Su territorio comprende una franja de 193 Kilómetros de costa. El territorio, amplio y variado alberga diversos ecosistemas: arrecifes, manglares y lagunas costeras, que prestan servicios ambientales y soportan actividades económicas como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario y la industria, entre otros.



Mapa de Cartagena con la identificación de sus localidades.

Fuente: Secretaría de Planeación. Alcaldía de Cartagena

La ciudad cuenta con un área de 60.900 hectáreas, de las cuales 7.590,8 (el 12.5%) corresponden a suelo urbano y 53.309 hectáreas a suelo rural. El área total, de 623 Km², equivale a 2.3% del total de la extensión del departamento de Bolívar (24.978 Km²). Según el DANE, a finales del año 2011 la ciudad alojaba 956.181 habitantes, el 47,7% de la población bolivarense, lo que muestra una densidad de 1.535 habitantes por Km².

La división político-administrativa del distrito de Cartagena fue definida en el Acuerdo 006 de 2003, y establece tres localidades, cada una con un alcalde menor designado por el Alcalde Mayor, definidas por su homogeneidad relativa desde el punto de vista cultural, social y económico: La localidad Histórica y del Caribe Norte, que concentra el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de la población (39.% del total) y las actividades comerciales de la ciudad; la localidad de la Virgen y Turística, hoy por hoy principal zona de expansión urbana y de servicios turísticos, territorio de asentamientos afro y espacio de gran parte de los cuerpos de agua costeros; y la localidad Industrial y de la Bahía, moldeada territorialmente por la bahía interna, y donde opera el grueso de las actividades industriales y portuarias de la ciudad.

Cada localidad la conforman, a su vez, Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), que en el caso urbano la integran barrios, y en el rural, corregimientos y veredas. “El 95.4% de la población de Cartagena reside en la cabecera de la ciudad (911.927 habitantes), mientras que el 4.6% restante habita en la zona rural (44.254 habitantes)” (Alcaldía de Cartagena, 2015).

En el contexto local, se identifican durante las últimas décadas diversas tendencias que inciden en los logros y las posibilidades del desarrollo humano de la ciudad. En primer lugar, la rápida expansión poblacional que ha experimentado la ciudad desde la segunda mitad del siglo XX, generando a su vez a cambios demográficos que han elevado sostenidamente la demanda por servicios sociales de las personas. Esto se explica principalmente por dos razones: el angostamiento de la pirámide poblacional por la dinámica de envejecimiento de la población, y por otra parte, los resultados del desplazamiento forzado que cuenta a Cartagena como el principal receptor de población en esta situación en el departamento de Bolívar desde mediados de los años noventa.

Para el caso de Cartagena, “se tiene registro de la llegada neta entre 1995 y 2011 (recepción menos expulsión) de 61.987 nuevas personas que conforman 14.707 hogares. Una tercera parte de esta población la integran niños y jóvenes, lo que pone de manifiesto la necesidad de atender las mayores demandas por servicios educativos, de salud y de cobertura nutricional en esta población” (PNUD, 2012, p. 88). Por lo tanto, esta realidad social evidencia la importancia de políticas que garanticen el goce efectivo de los derechos de los grupos en desventaja con el firme propósito de elevar la eficiencia social de la inversión pública gubernamental.

En segundo lugar otra tendencia decisiva es la poca respuesta de la pobreza y el empleo de calidad al notable crecimiento económico de los últimos años. Entre los años 2000 y 2007 Cartagena registró el mayor crecimiento del nivel de vida (medido aproximadamente a través del PIB por habitante) entre las principales ciudades del país, pero también presentó la más aguda concentración del ingreso y crecimiento de las desigualdades en el ingreso (PNUD, 2012, P.94).

VARIABLE / CIUDAD	MEDELLIN	BARRANQUILLA	BOGOTÁ	CARTAGENA
PIB per cápita (miles de pesos constantes 2000)	\$ 9.200	\$ 6.100	\$ 10.100	\$ 7.200
Crecimiento del PIB per cápita (promedio anual)	2.3%	4.3%	3.5%	6.3%
Brecha de ingresos (por persona) (Quintil más alto/ Quintil más bajo)	24.5	20.6	23.6	36.0

Fuente: DANE- GEIH. PNUD (2012)

La tabla anterior muestra que el PIB por habitante creció a razón de 6.3% promedio anual, mientras que la diferencia entre los ingresos de las personas terminó siendo de 36 veces (ingresos del quintil más rico sobre el quintil más pobre), la más alta de las ciudades consideradas. La población en situación de pobreza, por su parte, se redujo en el mismo periodo 2.2%, mientras que la creación de empleo ha aumentado 2.6%.

Por otra parte, el grado de concentración de la propiedad es cinco veces mayor que el promedio nacional de las zonas urbanas colombianas para el mismo rango. Estos terrenos, de más de 5 mil m² constituyen el 8% del área urbana distrital y por su ubicación pueden convertirse en reserva para la construcción comercial y de vivienda de estratos bajos y medios, donde existe un fuerte déficit de vivienda. De hecho, de acuerdo con la Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL, la demanda de vivienda en Cartagena aumentará hasta 2015 a razón de 14 mil nuevas unidades cada año, lo que evidencia la necesidad de mejorar el acceso a activos de la población.

Una última tendencia muestra la riesgosa coexistencia de distintas vulnerabilidades en Cartagena las cuales, en algunos casos, han aumentado la incidencia de la pobreza, y en otros, retrasado los logros en las múltiples dimensiones del desarrollo humano local. Estas vulnerabilidades las recoge PNUD (2011) en un índice que combina debilidades en capital humano (tasa de alfabetización y personas en edad de trabajar por hogar), capacidad institucional (capacidad administrativa y desempeño fiscal), conflicto (homicidios, masacres, número de desplazados, número de víctimas de violencia política y área de cultivos de coca), rasgos sociodemográficos (promedio de miembros del hogar, porcentaje de hogares con jefatura femenina, número promedio de adultos mayores de 64 años por hogar y número promedio de niños menores de 5 años por hogar), ambientales (de vulnerabilidad climática), y por capacidad económica (Gini de tierras e índice de ingresos).

De acuerdo con PNUD, los resultados muestran que existe una enorme brecha de vulnerabilidad entre un municipio típico (en este caso descrito por la mediana) y Cartagena, a favor de esta última. Se destaca una paradoja: la vulnerabilidad de Cartagena por violencia es mayor a pesar de ser tres veces menos rural que el municipio tipo en Colombia, ya que la violencia suele concentrarse en este último tipo de localidades. Más importante aún, la situación de vulnerabilidad más pronunciada en Cartagena es originada en la violencia, lo institucional y económico, y en menor grado lo ambiental, señalando este conjunto de factores que deben priorizarse en el planteamiento y ejecución de una política pública distrital orientada a disminuir la vulnerabilidad.

Contexto político en la ciudad

Cartagena a nivel político ha mostrado históricamente una gran inestabilidad dadas las continuas disputas por el poder por parte de algunas castas políticas tradicionales. Entre los años 2000 y 2015, la ciudad ha tenido nueve alcaldes para un periodo que de haberse cumplido de manera típica está diseñado para tener tan sólo cuatro mandatarios locales.

NOMBRE DE ALCALDE	PERIODO DE GOBIERNO
Gina Benedetti de Vélez	8 de noviembre de 1999-31 de diciembre de 2000. (Designada por el Presidente Andrés Pastrana mediante decreto 2194)
Carlos Díaz Redondo	1 de enero de 2001- 26 de noviembre de 2003
Rodolfo Díaz Wright	26 de noviembre de 2003- 31 de diciembre de 2003. (Designado por el presidente Álvaro Uribe Vélez mediante decreto 3394)
Alberto Barboza Senior	1 de enero de 2004-7 diciembre de 2005
Nicolas Curi Vergara	8 de diciembre de 2005- 31 de diciembre 2007
Judith Pinedo Flórez	1 de enero de 2008- 31 de diciembre de 2011
Campo Elias Terán Dix	1 de enero de 2012- 14 de noviembre de 2012
Carlos Otero Gerdtz	14 de noviembre de 2012-21 de julio 2013. (Designado por el Presidente Juan Manuel Santos mediante el decreto 2327 debido al estado de salud y posterior fallecimiento de Campo Elias Téran)
Dionisio Vélez	22 de julio de 2013- 31 de diciembre de 2015

Fuente: Elaboración propia. Alcaldía de Cartagena 2015

En el marco de esta variedad de alcaldías, la que más ha resaltado es el periodo de Judith Pinedo, en el 2008, al convertirse en la primera Alcaldesa de la ciudad, quien además completó su periodo de gobierno. Razón por la cual no es fortuito que haya sido en este periodo de mandato donde se ha tenido mayor avance en la consecución de recursos de cooperación y se hayan tenido los mayores avances en mecanismos para la coordinación de la ayuda internacional hasta el momento.

Para entender un poco más esta situación es importante recordar cuál fue la dinámica de las elecciones locales del 2007. Esos comicios estuvieron marcados por la participación de los partidos políticos tradicionales, así como de grupos representativos de ciudadanos, entre los que se encontraban el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Polo Democrático Alternativo, Colombia Democrática, Colombia VIVA, y los movimientos Por Una Sola Cartagena, y Cartagena Sí Puede. Se presentaron alianzas inter partidistas así como la presencia de varios candidatos de movimientos; otros partidos como Cambio Radical o Partido de la U, no postularon candidatos a la alcaldía; ello dio como resultado la elección de Judith Pinedo con un total de 115.247 votos, es decir, el 43.92 % de la votación, la mayor votación en la ciudad hasta el momento (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015).

Estos resultados fueron además oportunos ya que trataba de romper el continuismo de dos gobiernos sucesivos de periodos atípicos; ello había generado un alto desconcierto ciudadano no solo por los problemas comunes asociados a la corrupción, sino también por la falta de eficiencia, credibilidad y carencia de liderazgo que han sumido a la ciudad en una parálisis de importantes macroproyectos y en la consolidación de un modelo neopopulista favorecido por la avalancha de subsidios estatales que alimentaba el clientelismo político (García, 2007).

Resultados Alcaldía de Cartagena 2007

NOMBRE	NÚMERO DE VOTOS	% DE VOTOS	PARTIDO AVAL
Judith Pinedo	115.247	43.92%	Por Una Sola Cartagena
Argermiro Bermudez Villadiego	5.610	2.14%	Partido Liberal
Juan Carlos Gossain	70.692	26.94%	Colombia Democrática
Amauri Martelo	454	0.17%	Cartagena Sí Puede
Miguel Navas	2.383	0.91%	Partido Conservador
Cesar Anaya	1.530	0.58%	ASA
Jhonny Copete	20.574	7.84%	Colombia VIVA
Rafael Vergara	3.068	1.17%	Polo Democrático Alternativo

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. 2015

Judith Pinedo se presentó a nombre del movimiento *Por una sola Cartagena*, que se creó con la consolidación de los grupos María Mulata y 1815. El primero de estos fue un movimiento de base fruto del trabajo cívico de Pinedo, al que se integraron diversos sectores de la ciudad; y el segundo fue un grupo intersectorial liderado por Jorge Enrique Rumie.

En su periodo de gobierno se ensayó, con dificultad, una nueva relación con el concejo distrital, en la cual los concejales perdieron poder al no tener el manejo de las secretarías y entidades descentralizadas del orden local. Uno de los hechos que caracterizó ese gobierno fue la estabilidad de los funcionarios en sus cargos.

La administración de Pinedo entregó resultados positivos en varias áreas. En finanzas, “en el 2007, se encontraban al día en el pago de impuesto 32.400 predios, y al finalizar este gobierno, 80.000 predios pagaron impuestos. Igual ocurrió con industria y comercio, pues en 2007 se recaudaban 91.165 millones y en 2011 se recaudaron 152.700 millones de pesos” (Alcaldía de Cartagena, 2011). Al igual que dejó listo en un 87 por ciento a Transcribe, proyecto que en el año 2007 sólo tenía construido y sin concluir, un kilómetro de un total de once.

Otro de los resultados por los que fue reconocida su gestión fue “la declaración de Cartagena como la primera ciudad en Colombia libre de analfabetismo en una ceremonia en la que 26.000 personas de distintas edades recibieron un diploma que los declaraba como tales” (El espectador, 2001). Pero no fue el único logro educativo, se construyeron más de 20 colegios en zonas vulnerables y fueron inaugurados cuatro megacolegios. Mientras en el cuatrienio que antecedió a Pinedo se

inviertieron 5.600 millones de pesos en infraestructura educativa, en la administración que de Pinedo la infraestructura en educación recibió inversiones por 117 mil millones de pesos.

Pese a tales avances, el periodo de la administración de Pinedo cerró con dificultades en seguridad, movilidad, empleo y lucha contra la pobreza.

Para las elecciones de 2012, dos grandes temas estaban en juego en la ciudad: la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, en el que se pretendía ampliar la zona de construcción hacia los corregimientos, afectando a los pobladores en su derecho a la consulta previa como nativos que son de las tierras de alta valorización; y por otro lado, la adjudicación de la operación de los juegos de suerte y azar, chance, pues la licitación actual se vencía en 2012, lo que concentró la atención y los intereses de sectores tradicionalmente asociados con la política, especialmente con la empresaria del chance Enilse López y su empresa operadora Uniapuestas.

De esta forma, la elección y posesión de Campo Elías Terán Dix como alcalde de Cartagena en 2012 fue, sin duda, uno de los hechos políticos más importantes en la historia de la ciudad. En primer lugar, porque por primera vez fue elegido como alcalde una persona afrocolombiana y además, en medio de grandes expectativas sociales por lo que pudiera hacer por las clases más pobres de Cartagena, dado el interés demostrado desde su trabajo como locutor radial en los últimos años.

Sin embargo, a pesar de que Campo Elías fue electo con independencia por la enorme votación depositada por él (160.000 votos), no logró expresar esa independencia en la integración de su gabinete, hecho que además dejó desconcertados a amplios sectores.

Campo Elías Terán, quién había tenido la intensión de postularse como candidato a la alcaldía en el 2007, comenzó su candidatura muy temprano desde su programa radial en la cadena RCN, en un espacio de cinco horas diarias que se caracterizó por la fuerte crítica a políticos, gobernantes, empresas y cartageneros en general a quienes se dirigía en un lenguaje común. Además, utilizó su origen étnico y humilde, para ganar adeptos más allá de los que se había ganado vía micrófono, lo que le permitió hacerse acreedor de una alta popularidad, contrastando con la baja popularidad que tenían el resto de candidatos. Durante la campaña se publicaron dos encuestas que lo mostraban como el candidato mayoritario, una del Canal Cartagena (57% de favorabilidad) en Junio 19 de 2011; y otra en Julio 21 de 2011 del Centro Nacional de Consultoría para CM&, que lo dio como candidato mayoritario con el 51%. Lo anterior, le sirvió a Terán para que durante la pugna

electoral recibiera el apoyo de distintas facciones políticas aunque, después de recorrer varios partidos, fue avalado por la Alianza Social Independiente - ASI.

Debido a la falta de experiencia en la administración pública por parte del nuevo alcalde, los sectores políticos tradicionales volvieron a buscar influencia a través de la asignación de puestos burocráticos y la repartición de recursos públicos.

En octubre de 2012 la salud del alcalde Terán empezó a deteriorarse lo que hizo que la “Contraloría General de la Nación solicitara al presidente Santos suspender al Alcalde hasta que superara su incapacidad médica. Esto con el objetivo de que no se afectara el patrimonio público ni la investigación fiscal que se realiza por el presunto detrimento patrimonial que se podría generar en el contrato del Distrito con Chemical Products” (El Tiempo, 2012). No obstante Campo Elías Terán fue destituido el 14 de noviembre del mismo año, y posteriormente falleció.

Tras un período de transición con un alcalde encargado, se llevaron a cabo nuevas elecciones para la alcaldía de Cartagena en el mes de julio del 2013. “Dionisio Vélez fue elegido en una jornada marcada por la abstención (el 71 por ciento de las personas aptas para votar no salieron a hacerlo), las denuncias y quejas sobre compraventa de votos y el pálido entusiasmo de unas campañas hechas a la carrera y sin mayores discursos de por medio” (RCN Radio, 2013).

El nuevo alcalde, en su calidad de empresario que siempre estuvo alejado del sector público y de la clase política y politiquera, se publicitó en su campaña como un hombre independiente de las costumbres políticas tradicionales. Sin embargo, esta vez a Vélez lo acompañaron en su aspiración varios miembros de la política tradicional de la región como Miguel Ángel Rangel y Vicente Blel, ambos condenados por ‘parapolítica’.

Dionisio llegó a la alcaldía después de un año y medio de crisis de gobernabilidad al interior de la Alcaldía dada la repartición de entidades a diferentes grupos de interés que apoyaron la alcaldía de Campo Elías y la inercia institucional que generó el periodo de sus incapacidades previos a su destitución.

Recibió la administración de la ciudad con grandes retos: En primer lugar la lucha contra la pobreza. Al finalizar la administración de Pinedo, treinta mil familias cartageneras salieron de la pobreza extrema, pero eso es solo el seis por ciento de una ciudad que tiene al 80 por ciento de su población en estratos uno, dos y tres. El 25 por ciento de los cartageneros sólo tiene seguras dos comidas al

día, y se calcula, que entre el 25 y el 30 por ciento de la población no tiene empleo estable. Desempleo y pobreza son dos rasgos que definen a Cartagena más allá de sus atractivos históricos y culturales. La ciudad no tiene clases medias, está absolutamente fracturada entre la pobreza extrema y la exclusión social, al lado de la más segregacionista de las clases altas del país que viven en barrios donde el metro cuadrado está por encima de cuatro y cinco millones de pesos y alcanza hasta 12 millones en el centro colonial.

En segundo lugar la violencia. A la histórica fractura social y la pobreza, se ha agregado en los últimos años una migración de campesinos desplazados de los Montes de María, del sur de Bolívar y de Urabá, que llegaron a los sectores más marginales de la ciudad. Adicionalmente hay una disputa por el territorio entre pandillas locales y bandas de narcotraficantes que persiguen: el control del microtráfico de drogas y el embarque de grandes cantidades de droga por el puerto con destino a Europa, Centroamérica y Estados Unidos. La seguridad de la ciudad es uno de los reclamos más sentidos de los habitantes y de los turistas. Al finalizar el periodo anterior en la rendición final de cuentas, la alcaldesa reconoció que fracasó pues se había propuesto reducir la tasa de 23 homicidios por cada cien mil habitantes a 10, pero no se pudo y la tasa para el 2011 estaba en 22.5 asesinatos.

2. Planes y programas de cooperación

Luego de presentar de manera general el contexto social y político de Cartagena y de identificar las diferentes problemáticas que confluyen en el territorio, se propone adentrarse un poco más al contexto de la cooperación internacional en la ciudad. A continuación se hace una revisión tanto de los principales donantes como de los principales programas que se desarrollan en Cartagena.

Actores de la CI

Es importante aclarar que la cooperación internacional que recibe Cartagena no solo incluye recursos financieros y la ejecución de proyectos, sino que también se contabiliza la cooperación técnica, hermanamientos, becas de intercambio, donaciones y eventos internacionales entre otros. A continuación se presenta cuáles son las principales fuentes de cooperación internacional, a partir de información recolectada en los informes de gestión y otros documentos de la Oficina de Cooperación Internacional. Es así como se identifican trece principales donantes y sus principales aportes desarrollados desde el 2006.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID: esta es una entidad adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, siendo su principal propósito la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano sostenible. Está regida por un plan director y tiene en cuenta tres ejes transversales: la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

AECID ha apoyado al Distrito con cooperación técnica y financiera. Se destacan en los últimos años su apoyo en el macro proyecto “Apostémosle al Cerro”, el proyecto del complejo recreativo educativo-cultural y de servicios del barrio el Pozón; apoyo en el tema de la construcción de la Política de la Mujer; apoyo en la construcción del acueducto y alcantarillado del barrio Nelson Mandela a través del Fondo de Agua y Saneamiento; conexiones hidráulico sanitarias en viviendas de la zona sur oriental de Cartagena; capacitación en el tema de acompañamiento psicosocial a víctimas y fortalecimiento de los centro de atención a víctimas del Distrito conjuntamente con otras organizaciones como Corporación Nuevo Arco Iris-Fondo de las Naciones Unidas, entre otros.

La Organización Internacional para las Migraciones- OIM: Ayuda a Colombia con asistencia técnica, programas y proyectos en diferentes áreas de trabajo. Entre los proyectos apoyados está Guardianes del Parque, cuyo objetivo fue capacitar en temas de jardinería, albañilería básica, guías turísticas y emprendimiento a 60 personas en condición de desplazamiento y en proceso de reinserción, apoyo a la política de atención a víctimas, con ejecución en Cartagena, María La Baja y San Juan Nepomuceno. Fortalecimiento de las Políticas de Infancia, Adolescencia y Juventud y apoyo técnico durante la ejecución del taller formativo sobre mapa de vulnerabilidades, riesgos y oportunidades dirigido a funcionarios del sector público y privado, metodología para fortalecer el trabajo con infancia y población víctima.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: es un organismo que realiza cooperación técnica, apoya a Colombia en sus políticas para promover la superación de la pobreza, consecución de la paz, el desarrollo y la reconciliación, así como la gobernabilidad democrática, entre otros. Se destaca la asistencia técnica del PNUD a la Alcaldía de Cartagena entre los años 2008 y 2013 para avanzar en la lucha contra la pobreza y la inequidad, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, entre otros temas.

En el marco de esa asistencia, en el año 2009, se diseñó y adoptó la Política de Inclusión Productiva de Cartagena – PIP, cuyo objetivo es “Orientar y coadyuvar en el desarrollo de las capacidades y

ampliación de oportunidades para la inserción productiva y económica, especialmente de los grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, facilitando su integración económica a las apuestas productivas del Distrito”. De este acompañamiento y como producto de la implementación de las estrategias de la PIP, se crea el Centro de Empleo y Emprendimiento Pedro Romero (2009) – CEMPRENDE, el Observatorio de Mercado Laboral de Cartagena y Bolívar – OML (2011), la Red de Inclusión Productiva de Cartagena – REDIP (2010), la Unidad de Desarrollo Económico del Distrito – UDE (2010). Se han promovido los Negocios Inclusivos, Alianzas Público-Privadas, Formación Pertinente para el Trabajo, entre otras.

Esas estrategias y herramientas de la PIP a la fecha están siendo implementadas gracias a acuerdos y alianzas entre la Alcaldía, entes gubernamentales, entidades académicas, sector empresarial, gremios, ONG, Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación, Departamento para la Prosperidad Social, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y Ministerio del Trabajo) y la cooperación internacional. Varias de las estrategias están siendo replicadas en otras ciudades del país debido a su importante impacto.

Sumado a lo anterior, a través de convenio PNUD– ICBF, durante el período 2008-2013 se brindó acompañamiento, apoyo y asistencia técnica para la creación de la Mesa de Infancia y Adolescencia; fortalecimiento al Consejo de Política Social – CPS; seguimiento en la ejecución de la Política Pública de Infancia; apoyo a niños, niñas y adolescentes con el Proyecto de Ciudades Prósperas, a través del cual se creó el 1er Consejo Infantil o Mesa Distrital de Participación a nivel nacional. Este proyecto se documentó como una buena práctica.

De igual forma, se han fortalecido las capacidades institucionales para la implementación de prácticas locales de Gestión del Riesgo como medida de adaptación al cambio climático, se elaboraron los Planes de Acción de Tierra bomba y de San Francisco, con los cuales el Distrito pudo acceder a recursos de nivel nacional. Asimismo, para dar cumplimiento a la Ley 1523 de 2012, se formuló el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Cartagena de Indias y se revisó y ajustó la estrategia de respuesta a emergencias del Distrito.

En el tema de gobernabilidad democrática, en el año 2011, en el marco de un convenio con la Alcaldía, se creó la Casa AFRO AIKÚ el cual es un espacio de encuentro entre la comunidad afro descendiente y el gobierno local que sirve para debatir temas políticos y así promover la participación de dicho grupo en estos escenarios. Asimismo, el PNUD ha brindado asistencia técnica

a la Alcaldía de Cartagena para la formulación participativa de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud y de discapacidad; ha ofrecido un apoyo técnico en el proceso de rendición de cuentas y transparencia del Gobierno, permitiéndole tender puentes de interlocución con la ciudadanía. Cabe resaltar, que esta asistencia fue documentada como una buena práctica en la promoción de transparencia de la gestión pública que contribuyen a mejorar las condiciones de gobernabilidad en la ciudad. (PNUD, 2010, p 91)

Como ya se expuso, el PNUD ha venido acompañando desde 2013 en la medición, seguimiento y aceleración del cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM). Esto se ha venido realizando a través del acompañamiento al equipo que formuló el plan de desarrollo “Ahora Sí Cartagena”, logrando incluir en el plan algunas metas que apuntan al cumplimiento de los ODM. Por otra parte, se hizo el montaje de las herramientas DiMonitoring y DevInfo para hacer seguimiento a los indicadores ODM y se ha venido trabajando en la formulación de la Política de Seguridad Alimentaria y en la mejora de los indicadores de deserción, permanencia y repitencia en las instituciones educativas que muestran los niveles más críticos en estos indicadores. Para esto se viene aplicando la metodología MAF (Aceleración de los ODM) desarrollada por Naciones Unidas.

La Comisión Europea: Es una institución de la Unión Europea que realiza cooperación al desarrollo en diferentes temas y que ha financiado proyectos sociales en Cartagena. En la convocatoria anual de 2008, fueron aprobados 2 proyectos en los que el distrito tuvo participación; uno presentado por el Distrito y otro por la Fundación Afrocaribe, alineado al Plan de Desarrollo y que permitió realizar intervenciones en el Cerro de la Popa.

Un proyecto destacado, trabajado en alianza con la Comisión Europea, fue “Trasmallo Ciudadano”, cuyo objetivo fue contribuir con la superación de la pobreza extrema y la exclusión social en Cartagena, a través de procesos de cohesión e inclusión social. Su ejecución estuvo liderada por Escuela de Gobierno y Liderazgo.

Posteriormente, en el año 2010, la Universidad Tecnológica de Bolívar presentó el proyecto Reconciliarte, en alianza con el distrito de Cartagena y la Fundación Mamonal y permitió desarrollar acciones que tenían como propósito aumentar la capacidad de las comunidades receptoras y sus instituciones para contribuir en la consolidación de procesos de convivencia, reintegración y reconciliación con la población de excombatientes y su núcleo familiar.

Fundación Panamericana para el Desarrollo-FUPAD: Es una organización internacional que tiene un acuerdo con la OEA y que realiza cooperación al desarrollo. Ha desarrollado proyectos sociales específicamente para la atención Integral a familias desplazadas.

Agencia de Cooperación Americana-USAID: Esta agencia del gobierno de los Estados Unidos ha venido apoyando proyectos de desarrollo social y económico con poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o víctima de la violencia.

Programa de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación– FAO: Trabaja el tema de la seguridad alimentaria y nutrición, promoviendo a través de la agricultura una vida saludable y con una alimentación de calidad. Se destaca el Proyecto OSRO- Patios Productivos desarrollados en el Cerro de la Popa, zonas de Loma del Peyé y Loma Fresca.

Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo-CIDEAL: Es una organización que realiza actividades de investigación, formación y asistencia técnica, así como la ejecución de proyectos de desarrollo en diversos países de Suramérica. Desde el año 2007 apoyó al Distrito para el fortalecimiento al Programa de Cooperación Internacional y al macroproyecto Renovación Urbana del Mercado de Bazurto.

Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, la Ciencia y la Cultura–OEI: Es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional.

En 2008, la OEI desarrolló desde el Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa Iberoamericano de Primera Infancia y Derechos de la Niñez (IDIE), en convenio con la Secretaría de Participación y Desarrollo de la Alcaldía de Cartagena de Indias y Profamilia, el proyecto “Criarte – Crearte”, el cual tenía como propósito atender a las adolescentes gestantes de tres localidades de la capital bolivareense, para así favorecer el vínculo entre las futuras madres, sus niños y otros miembros de las familias, buscando garantizar una crianza amorosa que privilegie la realización de los derechos de las madres jóvenes y de sus hijos.

En el año 2013 se realizaron, desde la gestión del Programa, procesos de formación y acompañamiento en diversos temas como diplomatura, organización y gestión de pequeñas

empresas turísticas y culturales, curso de gestión pública, gobernanza y gestión de proyectos de regalías.

Banco Interamericano de Desarrollo- BID: el BID es la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe. En alianza con sus clientes, el BID busca eliminar la pobreza y la desigualdad, así como promover el crecimiento económico sostenible. El BID ha apoyado a Cartagena en diferentes proyectos, como el Programa para la Revitalización del Centro Histórico.

Comunidad de Madrid: Realiza cooperación descentralizada en sintonía con la AECID. Se destacan el proyecto Aulas Digitales, para la implementación de infraestructura tecnológica en aulas de clases de Instituciones Educativas del Distrito, así como el proyecto de cooperación “Mujeres Emprendedoras de Cartagena de Indias”, bajo el liderazgo de la FUNDACIÓN SOCIAL CULTIVAR – IBEREMPRENDECOMUNIDAD DE MADRID, entre otros.

Agencia Alemana de Cooperación-GIZ: Es un actor global que realiza cooperación internacional para el desarrollo sostenible en diferentes áreas de trabajo. La GIZ, a través de cooperación técnica apoyó al Distrito en la formulación de la Política de la Mujer, realizando acompañamiento a los equipos de trabajo local encargados de su formulación.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura-UNESCO: Con esta agencia se trabajó la implementación del gobierno electrónico en el Distrito, que consistió en la implementación de puntos de gobierno en línea para agilizar trámites e información ciudadana. Esta iniciativa hacía parte del proyecto Modelo de Gobierno para Ciudades Patrimonio de la Humanidad, que se desarrolló en Cartagena de Indias, Quito y Cusco; su objetivo fue fortalecer el modelo de gobierno en las tres ciudades patrimoniales.

Es así como en el esfuerzo de articular la intervención de los donantes en el territorio, que se crea la Mesa Distrital de Cooperación en el año 2009. En su momento la Dirección de Cooperación Internacional, de Acción Social, fue un actor importante en la dinamización de los espacios de participación y la institucionalización de las relaciones entre los actores de cooperación en el territorio. Adicionalmente, fruto del trabajo coordinado entre la Gobernación y la Alcaldía Distrital, se concretó la conformación de una Mesa Regional de Cooperación y posteriormente el funcionamiento de la Mesa Departamental y Mesa Distrital de Cooperación, así como el inicio la formulación de las Estrategias de Cooperación Territoriales.

Si bien la Mesa Regional no se consolidó se obtuvieron algunos resultados favorables como fueron que el departamento de Bolívar y el distrito de Cartagena co gestionaran recursos de cooperación para el territorio de manera armonizada y coherente. Sin embargo la coyuntura política en la que el gobernador de Bolívar fue destituido en agosto de 2009 influyó en que no se continuara en el trabajo de coordinación regional, no obstante esta experiencia permitió que la agencia de cooperación Acción Social acompañara el proceso prestando asistencia técnica y que el Distrito por su parte continuara con su implementación a nivel local.

Fue así como la Mesa de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo del Distrito de Cartagena –MECAD, en su momento se conformó y trabajó por los objetivos bajo los cuales fue concebida: (i) avanzar en la gestión de recursos de cooperación de manera coordinada, focalizar la demanda y la oferta alrededor de las prioridades identificadas, (ii) fortalecer las capacidades de los miembros, promover la interlocución entre los miembros de la MECAD, las dependencias del Distrito y los organismos internacionales, (iii) socializar oportunidades de cooperación para la ciudad, (iv) constituir un banco de proyectos que se alineen con la Estrategia Distrital de Cooperación; y (v) impulsar acciones que visibilicen los resultados de la mesa permitiendo continuar posicionando la MECAD en el territorio como espacio articulador y coordinador de la cooperación.

En la actualidad, la Mesa de Cooperación Distrital ha sobrevivido las diferentes administraciones locales que siguieron desde el 2009 y está integrada por alrededor de treinta (30) actores. Las organizaciones con participación más activa han sido las ONG locales e internacionales y el sector académico representado por las Universidades San Buenaventura, Cartagena, Jorge Tadeo Lozano -Seccional Caribe- y la Tecnológica de Bolívar, entre otras. Las fundaciones empresariales tienen representación por medio de: Fundación INDUFRIAL, Fundación Mamonal, PROBOQUILLA.

Si bien Cartagena ha tenido algunos avances en cuanto al compromiso de la institucionalidad distrital en la creación de espacios de coordinación como la MECAD participan donantes, autoridades locales, entidades territoriales, operadores, ONG internacionales y nacionales, en las entrevistas realizadas a diferentes actores se evidenció que esta mesa no tiene en el momento un rol relevante en el distrito. Sus reuniones se han reducido a tan sólo dos por año y en donde no se han discutido efectivamente temas como el ajuste a la estrategia de cooperación diseñada en el periodo de Pinedo.

Al indagar en lo relacionado con la aplicación de los principios de la Declaración de París, las autoridades distritales manifestaron haber avanzado en la asimilación del principio de apropiación, fijando lineamientos y prioridades de desarrollo territorial alineados con los Planes de Desarrollo, la formulación así como la Estrategia de Cooperación Internacional 2009.

Sobre el principio de alineación, los avances logrados se refieren a una mayor convergencia de los proyectos y programas de los cooperantes con los planes y estrategias de desarrollo plasmadas en el plan de desarrollo distrital. Sin embargo gran parte de la coordinación con donantes se gestiona desde el gobierno central, con escasa participación de los gobiernos locales.

Los diferentes actores que trabajan en el territorio, consideran que la Declaración de París y Agenda de Acción de Accra (AAA), pueden permitir avanzar en un consenso para mejorar el relacionamiento con los cooperantes, aunque aún el conocimiento y aplicación sistemática de los acuerdos allí planteados es incipiente. Una de las razones señaladas por algunos actores tiene que ver con una deficiente difusión de los alcances de los principios y acuerdos en el nivel sub-nacional así como la carencia de instrumentos que faciliten su aplicación.

Sobre los procesos de armonización entre los donantes con presencia en el territorio se perciben acciones dispersas. Sin embargo se destacan algunos esfuerzos por realizar iniciativas conjuntas y alianzas para el desarrollo entre entidades multilaterales y algunas fuentes bilaterales.

Frente al principio de corresponsabilidad el programa de cooperación de la Alcaldía se ha preocupado por fomentar el desarrollo de programas y proyectos de inversión social, con alto impacto comunitario, y participación activa de la sociedad civil.

No obstante al interior del PCI se han identificado algunos retos para este nuevo periodo de gobierno con el objetivo de trabajar en la eficacia de la cooperación en el territorio.

- Desarrollar una agenda territorial, bajo el enfoque de gestión por resultados y generación y fortalecimiento de capacidades entre socios y aliados.
- Apoyar la construcción de proyectos de cooperación, alianzas para el desarrollo, y gestión de recursos de carácter participativo, en todas las etapas del ciclo del proyecto, para lo cual se cuenta con una bolsa de contrapartidas que aporta el Distrito como socio.

- Generar mayor compromiso entre los actores locales y disminuir la duplicidad y dispersión de esfuerzos, orientando la creación de sinergias y complementariedades entre las diversas acciones desarrolladas en el territorio
- Fortalecer el accionar de la MECAD y apoyar la agenda de trabajo.
- Intercambio de experiencias exitosas
- Realizar un evento de coordinación de la cooperación en el territorio

Programas y estrategias de CI

Si bien la cooperación en la ciudad ha estado presente desde hace más de dos décadas, este estudio pretende hacer énfasis en los esfuerzos de la administración local y nacional, tras la declaración de París, en poner en marcha instrumentos de cooperación internacional que para el caso de la ciudad fueron Programas de Cooperación.

El primer antecedente que se tiene de un Programa de Cooperación Internacional (PCI) en Cartagena fue en el año 2006, bajo la administración de Nicolás Curi, el cual fue diseñado sin ningún enfoque participativo dada la naturaleza de su objetivo central. Este programa buscaba dar respuesta a la necesidad de identificar fuentes de financiación de la cooperación internacional para programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital vigente, más no una coordinación o alineación de la cooperación en el territorio. Así mismo, el Distrito identificó que al interior de la alcaldía no existía una dependencia que liderara y coordinara el alto volumen de cooperación que se recibía, en torno a las necesidades del Distrito y no solamente a las agendas de los donantes.

Por lo tanto ese año surge la Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional-OCOCI, hoy Programa de Cooperación Internacional, como una instancia oficial e institucional con el objetivo de identificar y liderar las líneas de cooperación en la ciudad. Su trabajo en estos primeros años se enfocó en acciones de representación de la ciudad a nivel internacional, recepción de donaciones, desarrollo de jornadas de salud, constitución de herramientas y establecimiento de relaciones con las ONG ejecutoras de recursos de cooperación internacional en la ciudad; y constituyó un banco de proyectos al cual las instituciones locales entregaban las propuestas que debían ser objeto de gestión de recursos de cooperación, siendo altas las expectativas frente al rol del programa como entidad de gestión de recursos para todas las entidades locales de carácter público y privado.

Dentro de la gestión de la OCCI en ese primer momento se destaca el convenio suscrito con la UNESCO para la implementación del Proyecto Información para Todos (IFAP) UNESCO, como modelo de Gobierno Electrónico para Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Su propósito fue fomentar la transparencia de la información y la rendición de cuentas contribuyendo a modernizar, a agilizar los servicios públicos municipales y a promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Otros convenios que se destacan son: Convenio Marco de Cooperación con Oficio delle Arti e dei Mestieri de Matera Italia, para la realización de un plan de protección del centro histórico; Convenio Marco de Cooperación con la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, que tuvo por objeto la unión de esfuerzos técnicos y administrativos para facilitar el desarrollo del proceso de reintegración social y económica. Y también se estableció un convenio con el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli- CISP, quien apoyó el Programa de prevención del Abuso y la Explotación sexual infantil “Con Nosotros No”.

A continuación se presenta el enfoque del PCI establecidos por la Alcaldía de Cartagena en los años 2006-2007:

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL DISTRITO 2006-2007	
Programas desarrollados	
<p>En este periodo de gobierno se plantearon en el plan de desarrollo los siguientes programas relacionados con la cooperación internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional (OCCI)</i>. Para identificar, captar y estimular inversión nacional e internacional y la gestión de proyectos de cooperación. • <i>Comunicaciones para la Cooperación Internacional</i>. En el que se propuso la promoción de acciones de cooperación internacional para la cofinanciación de los programas y proyectos de desarrollo distrital. <p>Estos dos programas dieron fuerza y estructura al desarrollo del PCI (en ese momento OCCI). Sin embargo, las prioridades en el tema se centraron en el posicionamiento de la ciudad y la consecución de recursos que potenciaran la inversión social según los objetivos estratégicos del plan de desarrollo del Alcalde Nicolás Curi.</p>	
Acciones y hechos significativos del PCI:	
<ul style="list-style-type: none"> • El programa Cooperación en este período logró recaudar ayudas en dinero y especies de orden nacional e internacional para apoyar los programas de gobierno en temas de salud, educación y recreación a los habitantes de barrios y corregimientos de Cartagena. De igual forma, se lograron avances en términos de las relaciones internacionales de Cartagena con 	

otras ciudades del mundo a través de la reactivación y suscripción de alianzas, convenios y hermanamientos.

- En el 2007, el programa logró gestionar convenios marco de cooperación, así como alianzas estratégicas con entes del orden nacional e internacional para el desarrollo de proyectos sociales en la ciudad.
- Múltiples donaciones de fundaciones empresariales y empresas privadas dirigidas a proyectos sociales del Distrito, ejecutados en varios barrios de la ciudad.

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena*. 2015

Si bien el programa tuvo tan solo una duración de dos años, la administración le asoció una serie de logros los cuales no necesariamente tuvieron que ver por la directa implementación del PCI, sino que más bien en ese momento había un gran interés por parte de Acción Social de promover este tipo de ejercicios en el territorio apoyando para que se desarrollaran las siguientes acciones:

- El PCI fue nombrado como coordinador del Comité Regional de Cooperación Internacional, para asumir como líder del sistema de cooperación en el departamento y servir de puente en la gestión de cooperación entre la Presidencia de República y las demás entidades u organizaciones locales que trabajan en el tema de cooperación público-privada en el Distrito y la gestión de proyectos.
- Se recibió apoyo para el funcionamiento del PCI por parte de Acción Social- Presidencia de la República, CIDEAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Se inicia también durante esta administración la concertación de espacios de discusión del tema de cooperación internacional en el Distrito.
- Fortalecimiento de capacidades locales: cursos, foros y becas de intercambio.
- En 2007 se dan los primeros procesos para la conformación del Comité Distrital de Cooperación, con el apoyo técnico de Acción Social. Sin embargo, este proceso no logró consolidarse.
- Realización de un mapeo de las organizaciones que trabajan con población desplazada en el Distrito.
- Acompañamiento técnico del Centro de Comunicación Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para el fortalecimiento del Programa de Cooperación.

En 2008, bajo la administración de Judith Pinedo, se iniciaron trabajos en coordinación con la Gobernación de Bolívar como una iniciativa de articulación que integraba actores de diferentes

municipios del departamento, el Distrito y entidades públicas y privadas para la constitución del Comité Departamental de Cooperación, que finalmente no se logró concretar. Sin embargo, este proceso permitió conformar la Mesa Distrital de Cooperación Internacional, en donde se buscaba concertar y discutir temas de cooperación internacional en el Distrito de Cartagena.

En ese mismo año, continuó el apoyo de CIDEAL, lo que permitió fortalecer el equipo de la OCCI vinculando cuatro consultores de los cuales, dos estuvieron encargados de realizar un proceso de recolección de información que incluía: el mapeo de la cooperación local acorde con las líneas estratégicas priorizadas en el Plan de Desarrollo “Por una Sola Cartagena 2008-2011”, mapeo de los hermanamientos de Cartagena y las posibilidades de alianzas de cooperación a partir de los mismos y el mapeo de dos zonas de la ciudad priorizadas por la cooperación internacional.

Asimismo, se logró la contratación de un profesional experto para estructurar el marco jurídico, la organización e identificación de líneas prioritarias de la cooperación en el territorio y el fortalecimiento del Programa de Cooperación. Los profesionales vinculados a la construcción del mapeo de la cooperación eran estudiantes, quienes provenían de la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional y Desarrollo, cuyo trabajo se perfiló en la construcción de la estrategia de cooperación internacional y en lograr que el programa se constituyera como una Agencia de Cooperación Internacional que promoviera la inversión en Cartagena, de acuerdo con lo planteado en el Plan de Desarrollo.

No obstante este objetivo se vio truncado ya que no logró ser aprobado en última instancia por el Concejo de la Ciudad, quienes en ese momento se encontraban haciendo una fuerte oposición a la Alcaldesa apoyados por los grupos políticos tradicionales, ya que habían perdido poder al no obtener nombramientos en el gabinete del distrito. Esto a pesar que en un inicio, las fuerzas políticas representadas en el Concejo de Cartagena suscribieran un acta de entendimiento para apoyar la creación de la Agencia, así como el apoyo de la Cámara de Comercio de Cartagena y el Comité Intergremial para integrar los temas de inversión y cooperación en el territorio. El haber obtenido este logro por parte de la administración local le hubiera permitido tener mayor autonomía, solidez y gestión de la cooperación internacional en el Distrito.

Fue así como el PCI continuó trabajando por articular los intereses de la cooperación internacional frente a las prioridades de la ciudad contenidas en el Plan de Desarrollo, dando como resultado la

organización de las líneas estratégicas del Programa en el año 2008, identificándose de esta forma cinco líneas que se encontraban contempladas en el marco del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Por Una Sola Cartagena”.

En el marco de estas líneas de trabajo, se destacan algunos macro proyectos urbanos diseñados para garantizar una vida digna y una estrategia del área educativa en torno a la cual se concentró el mayor esfuerzo de la administración local. Otros proyectos eran: “el Programa de emergencia social Pedro Romero, el Plan de Manejo Integral del Cerro de la Popa, la Recuperación Integral del Centro Histórico, la Renovación Urbana del Mercado de Bazurto, La Escuela es el Centro y Ciudad del Bicentenario” (Alcaldía de Cartagena, 2015, p. 14).

Uno de los aspectos que es clave resaltar en este periodo de tiempo fue el trabajo realizado por el PCI para generar una masa crítica al interior de la institución sobre la comprensión, entendimiento y la dinámica de la cooperación internacional. Fue así como se capacitó a técnicos de las secretarías y dependencias distritales, en temas de cooperación internacional y formulación de proyectos, como enlaces para que acompañaran los encuentros con los secretarios y de esta forma se garantizara el trabajo y el vínculo ya establecido con los enlaces. Esto propició un marco que, adicional a la PCI, permitió iniciar la cualificación del talento humano del Distrito, facilitando al PCI contar con enlaces en las diferentes secretarías para dialogar sobre las acciones de cooperación internacional que se realizaban porque a pesar de todo, la cooperación seguía llegando a las secretarías, pero con poca articulación con el Programa de Cooperación.

Para el 2009, se logró consolidar una estructura administrativa que permitió elaborar al PCI un mapeo de la cooperación con el fin de conocer los actores de cooperación que intervenían en la ciudad y es así como se consolida una base de datos de organizaciones cooperantes internacionales, entidades nacionales y locales que trabajaban en el territorio.

Para el año 2010 se adoptó una estrategia de cooperación la cual priorizó las diferentes temáticas, luego de desarrollar un proceso consultivo con los diferentes actores. No obstante, al indagar un poco más sobre la metodología implementada en estos ejercicios de consulta no se logró obtener mayor detalle ya que no se cuenta con un ejercicio de sistematización o consolidación del proceso más allá del texto de la estrategia como tal. “La líneas priorizadas fueron: Reducción de la Pobreza,

Derechos Humanos con Enfoque Diferencial, Educación, Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; estas se desglosan en dieciséis (16) líneas estratégicas para la intervención” (Alcaldía de Cartagena, 2012, p.3). Así mismo se procuró que la estrategia estuviera alineada con las prioridades de los diferentes Planes Nacionales, Departamental y Distritales de Desarrollo, así mismo con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional. También incorporó el criterio de orientarse por el logro de los de Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM- y consideró los principios de la Declaración de París del año 2005.

De igual forma la Estrategia de Cooperación Distrital se concibió como un instrumento para *“mejorar la coordinación y alineación de la cooperación internacional en lo local a través del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, generar un mayor impacto de la cooperación internacional en el territorio, a partir del principio de la mutua responsabilidad, orientar a las fuentes de cooperación en su proceso de alineación para el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París, elaborar el Mapa de Demanda de la Cooperación Internacional y servir de hoja de ruta para las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), las Intergubernamentales, Internacionales y sociedad civil, en cuanto a las prioridades estratégicas del territorio en lo que a la Cooperación Internacional respecta”* (Alcaldía de Cartagena, 2012, p. 5)

LÍNEA ESTRATÉGICA	COMPONENTES
Superación de la pobreza	Generación de ingresos y fortalecimiento empresarial. Vivienda, infraestructura y habitabilidad. Seguridad alimentaria y nutrición. Trabajo en red enfocado a la productividad y competitividad. Negocios Incluyentes
Derechos humanos con enfoque diferencial	Atención integral a población vulnerable Equidad Procesos de reintegración

	Promoción de los derechos humanos, los valores y la convivencia comunitaria.
Educación	Servicios de educación suficientes, permanentes y de calidad Uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's)
Cultura para el desarrollo de todos y todas	Cooperación cultural y gestión de turismo
Salud	Promoción y prevención de la Salud Atención en Salud
Medio ambiente y desarrollo sostenible	Educación y sensibilización ambiental Ecosistemas y hábitat Agricultura Urbana y Periurbana (Rural) Planificación temprana y gestión integral de riesgos

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena*. 2015

Si bien la administración ejerció liderazgo en la elaboración de dicha estrategia de la apropiación de la estrategia por parte de la administración tan sólo tuvo vigencia en el periodo de Judith Pinedo, ya que tras su finalización no continuó siendo la estrategia rectora de coordinación de la ayuda en el territorio. Al ser elegido un nuevo alcalde, se optó por proponer una nueva estrategia.

En ese periodo, el Programa de Cooperación Distrital, se convirtió en un ente articulador de los procesos de cooperación en el territorio, pasó de una gestión de la cooperación financiera no reembolsable de \$159.000.000 de pesos en el año 2006 a \$17.500.000 de pesos en el año 2010(Alcaldía de Cartagena, 2011, p. 86), donde las alianzas público-privadas jugaron un papel clave como socios o ejecutores de los proyectos de cooperación. Esto se explica por la gran confianza que transmitió a los cooperantes la llegada de un mandatario como Pinedo que desafiaba las casas políticas tradicionales y se presentaba como un cambio de cómo se había venido gestionando la ciudad hasta ahora.

Según la administración, en el periodo entre 2008 y 2011, se beneficiaron a 857 mil personas en los diferentes sectores de la ciudad, en temáticas como: derechos humanos, educación, bienestar social, generación de ingresos, género, etc. Algunos de estos proyectos fueron desarrollados directamente por el Distrito y otros en alianza con ONG locales e internacionales que hacen parte del sistema de cooperación local o Mesa de Cooperación Distrital como socios o ejecutores de los

proyectos de cooperación. Finalmente, como ya se ha mencionado anteriormente, fue en esta administración que se conformó la MECAD.

A continuación se presenta a manera de resumen el enfoque del PCI en los años 2008-2011 (Alcaldía de Cartagena, 2012, p. 18).

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL DISTRITO 2008-2011	
Líneas priorizadas	
Este programa buscaba fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo de Cartagena con el fin de trabajar en el tema de superación de la pobreza extrema y la discriminación a través de la articulación de la cooperación con las demandas locales. Líneas priorizadas en cooperación internacional fueron los 6 macro proyectos distritales:	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Manejo Integral del Cerro de la Popa • Ciudad del Bicentenario • La Escuela es el centro • Renovación Urbana del Mercado de Bazurto • Plan de Emergencia Social Pedro Romero • Recuperación integral del centro histórico 	
Acciones y hechos significativos del PCI:	
<ul style="list-style-type: none"> • Se ejerció liderazgo en la elaboración de estrategias regionales de cooperación. • La conformación de la Mesa Regional de Cooperación y la Mesa Distrital de Cooperación al Desarrollo. • Construcción de la Estrategia Distrital de Cooperación, en la que se definieron las directrices del PCI y la priorización en demanda del territorio en torno a diferentes temáticas, áreas de intervención y líneas estratégicas. • Mapeo de la Cooperación en el Distrito 2008-2009, identificando actores claves, áreas de intervención, fortalezas y debilidades, con énfasis en dos zonas altamente intervenidas por la cooperación internacional en los barrios el Pozón y Nelson Mandela. • El Programa de Cooperación Distrital, gestionó \$46.000.897.309.680 de pesos en el año 2010, donde las alianzas público-privadas jugaron un papel clave como socios o ejecutores de los proyectos de cooperación. • Articulación con organismos internacionales que conocen y apoyan macro proyectos distritales: AECID, CIDEAL, Comunidad de Madrid, OIM, UNESCO, PNUD, GTZ, IRI, ARGOS, FMSD, Comisión Europea. 	

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena*. 2015

Tal como se presenta, la administración de Pinedo se convirtió en un periodo de avance en la coordinación de la cooperación internacional que posteriormente no logró mantener su relevancia dada la inestabilidad política que vendría en los años siguientes.

Debido a la inestabilidad en las administraciones posteriores a la de Pinedo, entre 2012 y 2013 se presentaron dos propuestas diferentes para el PCI, atendiendo a lo plasmado en los dos planes de

desarrollo que estuvieron vigentes en este periodo. Consecuencia de ello, el trabajo se venía adelantando en la administración Pinedo pierde el enfoque de coordinación y alineación que se tenía con la estrategia de cooperación a darle un rol nuevamente a la cooperación de co financiador de algunos proyectos que para la alcaldía eran estratégicos.

En primer lugar, se encuentra el PCI del periodo 2012- 2013, que a pesar de no tener mucho tiempo para su implementación se destacan los siguientes logros: al finalizar el año 2012 el PCI gestionó \$2.945.147.368 millones de pesos, destacándose la inversión social privada con el Convenio Marco de Cooperación entre Fundación Mamonal y el Distrito de Cartagena. Y se desarrollaron líneas de trabajo con aliados como el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD, CLOPAD, Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena de indias-DADIS, Casa CALGARY, Empresa Colombiana de Petróleo-ECOPETROL, Refinería de Cartagena S.A- REFICAR, Sociedad Aeroportuaria de Cartagena-SACSA, TERMOCANDELARIA, Abonos Colombianos de Colombia-ABOCOL, Fundación TENARIS, Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, y Fundación Mamonal-FUNDAMAMONAL, para los proyectos: adecuación de baños y para huertas productivas, PROYECTO EL COMUNERO: se ejecutó con la participación de la Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana, Secretaría de Participación y Desarrollo Social, Contraloría, REFICAR y SACSA, Apoyo de la Escuela de Alta Dirección Educativa EADE entre otros.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL DISTRITO 2012-2013	
Líneas priorizadas	
Se plantea en este programa la gestión de 50 millones de pesos por cooperación al desarrollo o inversión social privada, dirigidos a cofinanciar proyectos estratégicos y de alto impacto para la administración distrital. Se formulan estrategias de fortalecimiento institucional de la instancia de gestión y articulación de la cooperación al desarrollo y las alianzas público privadas, también se propuso la realización de un mapeo y georeferenciación de la cooperación y la inversión social en el distrito de Cartagena, así como la realización de alianzas, convenios interadministrativos con entidades para jalonar recursos desde el Gobierno Central.	
Acciones y hechos significativos del PCI:	
En este período de gobierno, a pesar de ser muy inestable en términos administrativos, se obtuvieron desde el Programa los siguientes logros:	
<ul style="list-style-type: none"> • Realización de la cumbre de las Américas. • Gestión de recursos en el año 2012 el PCI por \$2.945.147.368 millones de pesos, destacándose la inversión social privada con el Convenio Marco de Cooperación entre Fundación Mamonal y el Distrito de Cartagena. • El trabajo con aliados tales como: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD, CLOPAD, Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena de indias-DADIS, Casa CALGARY, Empresa Colombiana de Petróleo-ECOPETROL, Refinería de Cartagena S.A- REFICAR, 	

Sociedad Aeroportuaria de Cartagena-SACSA, TERMOCANDELARIA, Abonos Colombianos de Colombia-ABOCOL, Fundación TENARIS, Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, y Fundación Mamonal-FUNDAMAMONAL, para los proyectos: adecuación de baños y para huertas productivas, PROYECTO EL COMUNERO: se ejecutó con la participación de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, Secretaría de Participación y Desarrollo Social, Contraloría, REFCAR y SACSA, Apoyo de la Escuela de Alta Dirección Educativa EADE entre otros.

- Se logra cooperación técnica con el Instituto Republicano Internacional-IRI- para apoyar y fortalecer la política de buen gobierno y transparencia, a través de la formación a servidores públicos en temas sobre: estatuto anticorrupción y rendición de cuentas.

- Hermanamientos, convenios y cartas de intención suscritos con la República Popular de China, Estados Unidos, Cebú Filipinas, Belén Brasil, Mombasa, Kenia, San Petersburgo-Rusia y Kioto-Japón para la adhesión a la liga de ciudades históricas.

- Acompañamiento a las fundaciones Amanecer, Afrocaribe, Red de Inclusión Productiva, Hogar Juvenil, Hernán Echavarría, Fundación Mamonal y Puerto Bahía en la formulación de proyectos y expedición de avales para presentación de fichas ante: ACDI/VOCA17, Comisión Europea, Fondo Canadiense, APC, Koica. Asimismo, se realiza acompañamiento a dependencias adscritas al Distrito como Distriseguridad, Archivo General del Distrito e Instituto de Patrimonio y Cultura -IPCC en la formulación de fichas de proyectos para la identificación de fuentes de financiación a través de APC.

- Suscripción de 2 Convenios marco con la OIM y la Universidad de San Buenaventura.

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena*. 2015

Y en segundo lugar se encuentra el PCI 2013-2015 en el que el alcalde electo Dionisio Vélez procura mantener el nivel que venía presentando el distrito en términos de cooperación internacional. El PCI tiene un objetivo claro de gestionar 15.000 millones de pesos de cooperación pero no se menciona la alineación con la estrategia de cooperación con una agenda de territorio construida anteriormente.

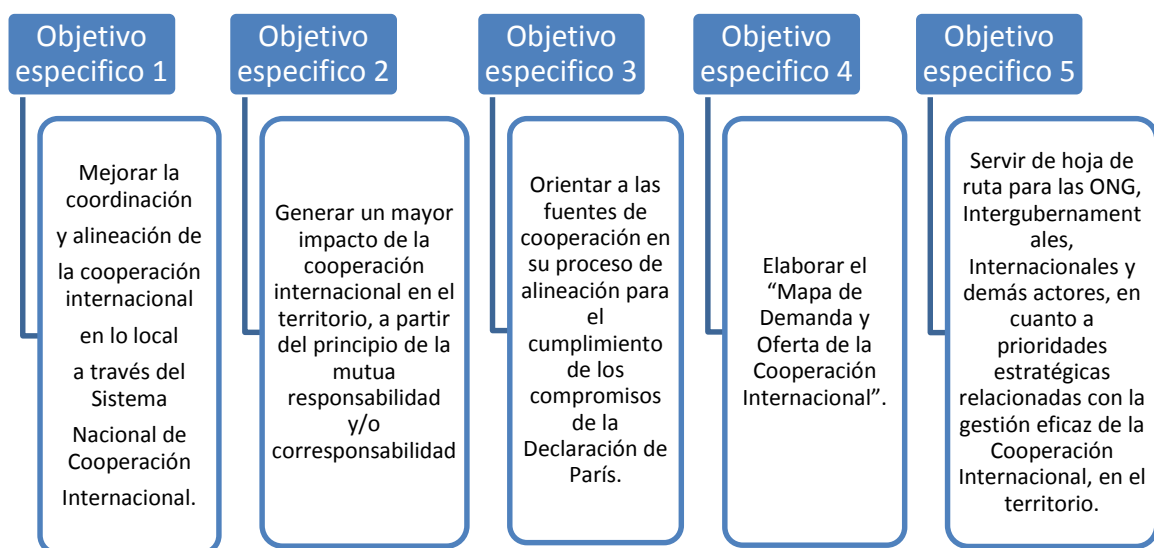
PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL DISTRITO 2013-2015	
Líneas priorizadas	
Aquí el programa de cooperación internacional del Distrito tiene como meta lograr quince mil millones de pesos de cooperación internacional por vías no tradicionales.	
Acciones y hechos significativos del PCI:	
Son logros del PCI en este período en el que se dan cambios a nivel distrital:	
<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de \$17.158.984.684 • La implementación de un fondo de contrapartidas del Programa de Cooperación, que cofinancie proyectos en ejecución que cuenten con recursos de cooperación internacional, apoyando la cofinanciación con recursos de contrapartida de los proyectos de las Fundaciones Juan Felipe Gómez Escobar, Bill J. Clinton, World Coach. 	

- Establecimiento de cuatro convenios específicos, con la Fundación Guion, Asociación de Municipios con Alcaldes, Afros-Amunafro, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; PNUD y Global Communities.
- Ingreso del Distrito de Cartagena de Indias a Liga de Ciudades Históricas.
- Con apoyo de recursos de nivel nacional se realizó la instalación de dos ludotecas en Colombiatón y Bocachica.
- Apoyo institucional durante la celebración de la Cumbre Afro.

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena*. 2015

A pesar de haber diseñado e implementado programas de cooperación internacional, ninguno de los dos últimos periodos atípicos de alcaldía podrá alcanzar el nivel de desarrollo que el PCI del distrito de Cartagena alcanzó bajo el gobierno de Judith Pinedo, entre otras, porque no tienen periodos superiores a los dos años de duración. Por otra parte, no se logró identificar en los gobiernos anteriores algún tipo de articulación con la estrategia de cooperación construida en el año 2009, por el contrario se tuvo acceso a una nueva estrategia construida a principios del 2015, por un consultor contratado para tal fin. Esta estrategia no contó con la participación de organizaciones sociales o algún otro actor del territorio.

La nueva Estrategia de Cooperación Internacional (2015) tiene un objetivo central: Contribuir a la gestión eficaz de la cooperación para la ciudad de Cartagena de Indias y además cinco objetivos específicos que guían su accionar.



Fuente: Programa de Cooperación Internacional. Alcaldía de Cartagena. 2015

Luego de hacer este recorrido en los diferentes enfoques que ha tenido el programa se evidencia que en cuanto al tema de ayuda financiera de cooperación internacional, el PCI ha logrado un esfuerzo importante en la movilización de recursos tal como se evidencia en la siguiente tabla:



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. *Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena.*

Desde su formulación inicial el PCI ha pasado de gestionar 159.000.000 millones de pesos de cooperación internacional en el año 2006 a 17.500.000.000 millones de pesos en el 2013. En el año 2009 se presentó un significativo incremento llegando a 46.897.309.680 millones de pesos gestionados en este período, que se explica por lo que significó para los cooperantes la elección de una persona como Pinedo que hacia una fractura en las estructuras tradicionales de poder en el territorio.

Sin embargo, el proceso de coordinación y de concebir la cooperación internacional como una herramienta que aporta al desarrollo a nivel local no ha logrado tener mayores avances o mayor claridad frente a la importancia y relevancia de cooperación en el territorio. Es así como se evidencia la importancia de generar procesos que realmente logren poner a la cooperación en función del territorio y no el territorio en función de los flujos de cooperación que le llegan.

3. Hoja de ruta para Estrategia de Cooperación en Cartagena

Tal como se revisó anteriormente, han sido múltiples los esfuerzos de las administraciones locales por coordinar la cooperación pero ninguno de los procesos descritos anteriormente ha logrado tener sostenibilidad en el tiempo más allá del periodo de gobierno del mandatario de turno, que en algunos casos ha sido con duraciones no superiores a dos años.

Por lo tanto este trabajo, además de analizar los factores que han configurado el panorama de la cooperación internacional en Cartagena en los últimos años, busca también aportar algunos elementos para mejorar las herramientas y los procesos de cooperación con miras a generar una agenda construida de manera participativa en la ciudad para que aporte en los procesos de desarrollo local y territorial, construcción social y territorial de paz (aún en medio del conflicto), desarrollo humano y gobernabilidad democrática en lo local. Se trata pues de que las próximas administraciones locales estén en capacidad de acogerse a los lineamientos del gobierno colombiano, quien a través de la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC) ha buscado mejorar y ordenar los flujos de cooperación internacional hacia Colombia, y de Colombia hacia el mundo. Así mismo se propone fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional en la región y a la Mesa de Cooperación Distrital dándole un rol relevante al ser un espacio que ya ha sido construido en torno a la cooperación y el cual se ha mantenido desde su creación.

El ejercicio que se propone pretende tener un fuerte componente participativo en donde interactúen actores de gobierno, actores sociales, étnicos y comunitarios, actores privados y actores de cooperación internacional. Pero más allá de construir meramente un ejercicio consultivo se pretende buscar su articulación y/o alineación con políticas de mediano y largo plazo como son políticas públicas, o programas territoriales, sobre los que se está articulando la inversión pública del Estado Colombiano en sus diversos niveles y desde sus diversas fuentes, así como también de la cooperación internacional.

Así mismo, se pretende generar dinámicas que permitan superar una relación con la cooperación internacional basada en la negociación por programas y proyectos, a otra basada en la construcción e implementación de agendas estratégicas para el desarrollo la ciudad, como por ejemplo, un amplio conjunto de políticas públicas, un desarrollo programático subregional que nos permite una mejor gobernanza democrática sobre el territorio, entre otros.

Es necesario que en el territorio, sea a través de esta agenda, que los actores lideren las dinámicas de cambio y transformación sobre las cuales la cooperación entre a dar su apoyo complementario en la consecución de los objetivos definidos y se logre dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo hacer para que, los cada vez más escasos fondos disponibles, -comparados con tantas necesidades-, tengan un sentido estratégico y no representen solo una gota en el océano?
- ¿Cómo evitar el riesgo común de la cooperación internacional de “implantar modelos” y “transferir tecnologías”?
- ¿Cómo evitar sobreexposiciones y descoordinaciones entre las diferentes entidades aun manteniendo agilidad y flexibilidad?
- ¿Cómo conjugar la necesidad de que el diálogo entre entidades territoriales promueva, tanto el intercambio de experiencias e innovaciones, como recursos para enfrentar el desafío común del desarrollo territorial?

El objetivo es que actores sociales, institucionales y de cooperación internacional se encuentren para discutir estrategias comunes, para que la cooperación internacional responda mejor al territorio y que el territorio responda a su vez a sus necesidades e intereses colectivos. Para el caso

de Cartagena, este es un gran reto dada la diversidad étnica, el gran número de actores, ONGs y otros actores internacionales presentes en el territorio.

Para lograr esto se propone la siguiente hoja de ruta dividida en los siguientes grandes pasos:

1. SENSIBILIZACIÓN DE ACTORES Y ANÁLISIS DE CONTEXTO

En este momento es importante generar confianza y construir legitimidad social y política del proceso para esto es necesario:



Identificación de actores

Es muy importante realizar un ejercicio de identificación de los actores a quienes es importante vincular en el proceso: gobierno local, organizaciones de la sociedad civil de primer nivel o plataformas que existan en el territorio, fundaciones empresariales, agencias de cooperación presentes en el territorio, la mesa de cooperación distrital, academia; así mismo es importante realizar un mapeo de experiencias previas de ejercicios similares que se han realizado en el territorio y no caer en el error que es la primera vez que se va a convocar a este tipo de ejercicios. Como lo vimos anteriormente, en el periodo de Judith Pinedo se procuró hacer un ejercicio similar, el cual no tuvo sostenibilidad en el tiempo. Por lo que es importante revisar quienes fueron los actores involucrados en ese proceso y las posibles lecciones aprendidas que hayan identificado.

Voluntad de las partes

Para dar inicio a este momento es importante contar con la voluntad política de la nueva administración para que sea ésta la que promueva y coordine el ejercicio de la construcción de una agenda conjunta del territorio, de la mano con las organizaciones sociales. Es importante recordar

a la administración que este ejercicio puede ser de gran utilidad si se realiza de manera paralela a la formulación participativa del plan de desarrollo 2016-2019.

En Colombia los planes de desarrollo son los instrumentos que por ley ordenan la planificación y la inversión de las entidades territoriales, y que por lo tanto, se convierten en la hoja de ruta principal para los gobiernos locales y departamentales en sus cuatro años de servicio. Desde las instituciones locales siempre se ha enfatizado que el principal instrumento de alineación son los Planes de Desarrollo y por lo tanto, la estrategia de cooperación o líneas directrices deben configurarse como un resumen de una serie de prioridades del territorio definidas en los planes de desarrollo en donde se buscaba el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

Así mismo, por parte de la cooperación internacional debe haber un compromiso de procurar una coordinación entre donantes alrededor del ejercicio y de la formulación de los Planes de Desarrollo. Es en esta etapa donde la posibilidad de formular un Plan de Desarrollo participativo genera espacios de participación e incidencia también para los actores de cooperación internacional para lograr consensuar una propuesta de incidencia común, alrededor de un marco articulador bien sea la agenda post 2015. Este ejercicio coordinado de participación, diálogo e incidencia es fundamental ya que se puede convertir en un punto de partida al proceso de cooperación entre actores.

Por otra parte, es importante contar con el apoyo y compromiso de la sociedad civil y demás sectores de la ciudad entre ellos organizaciones sociales que adelantan trabajo en el territorio con o sin recursos de cooperación, fundaciones empresariales que cuentan con estrategias de responsabilidad social y universidades o centros de estudio sobre temas de cooperación en el territorio. Es importante retomar las lecciones aprendidas en el marco de la construcción de las estrategias de cooperación a nivel nacional, y es que se debe generar con la sociedad civil una relación de dialogo en donde es válida la crítica pero así mismo la formulación de propuestas claras y concretas que aporten a la construcción de la agenda conjunta.



Conformación y cualificación de grupo líder

Una vez se logra convocar a un grupo de actores y lograr su compromiso en el proceso se recomienda conformar un comité líder o un equipo central el cual se convertirá en el dinamizador del ejercicio al que todas las organizaciones se pueden postular, y será al interior de las reuniones iniciales que se debe tomar la decisión de cómo será el proceso de elección de esos miembros al igual que el número de participantes y sus principales funciones. No obstante, no solo tener un grupo líder es garantía de que se vaya a presentar un buen proceso, es necesario contar con un equipo técnico- político preparado y el reconocimiento social de sus miembros es fundamental. La invitación es que la alcaldía a través de la oficina de cooperación internacional tenga un rol relevante en este espacio.

Es importante diseñar e impulsar una serie de acciones para que los actores del territorio desarrollen capacidades sobre cooperación internacional. Para eso es importante crear alianzas de la mano con la administración local, universidades o centros de estudio y cooperantes para la organización de una serie de talleres y seminarios alrededor de temas claves para el proceso: cooperación internacional, agenda post 2015, construcción de paz y la transformación no violenta

de conflictos, entre otros. También es importante contemplar herramientas como la educación virtual a distancia. Estos ejercicios son importantes ya que:

- Permiten conocer mejor a la cooperación internacional, sus actores, sus enfoques, sus metodologías y sus prácticas. Así mismo, se logra democratizar la gestión de la cooperación internacional; ampliar el conocimiento de los actores locales para un acceso más equitativo a las posibilidades de la cooperación internacional.
- Facilitan dimensionar el alcance real de la cooperación internacional hacia un país de renta media-alta (por ejemplo, mostrando que la cooperación en Colombia tiene un carácter técnico y no tanto financiero, o que está centrada fundamentalmente en temas humanitarios y/o de construcción de paz o desarrollo en medio del conflicto.)
- Generación de dinámicas de cohesión entre el conjunto de actores que participen
- Y finalmente impulsar en el territorio miradas críticas sobre la cooperación internacional, para que se incorpore en los diálogos enfoques como la acción sin daño o la sensibilidad a los contextos conflictivos y a la construcción de paz.

Ahora bien, es importante tener en cuenta el trabajo que ha venido realizando la mesa de cooperación internacional en el territorio. Este puede ser un escenario inicial para iniciar con este análisis y que posiblemente deberá ser ampliado a más actores de la comunidad. Algunas de las funciones que podría tener este grupo líder son:

- Difundir y recolectar la información pertinente para los actores del territorio y de la cooperación internacional.
- Articular los diferentes actores y sectores de la Cooperación Internacional en el territorio, al mismo tiempo que identifica la existencia de ejercicios similares de identificación de prioridades como la construcción de la estrategia de cooperación internacional en el periodo de Judith Pinedo para aprender de ellos e incorporar lecciones aprendidas
- Articular la planificación regional a la oferta y demanda de cooperación técnica internacional.
- Promover la unificación de programas y proyectos estratégicos al desarrollo regional.
- Fortalecer y promover procesos de capacitación, formación y cualificación local y subregional en el tema de Cooperación Internacional.
- Orientar a las comunidades y organizaciones sociales en la presentación de las solicitudes para acceder a un apoyo internacional.

- Apropiarse y socializar las metodologías de las instituciones de cooperación.
- Asistencia técnica y acompañamiento para gestión de recursos internacionales.
- Consolidar base de datos sobre información básica cualitativa y cuantitativa sobre la situación actual en Cartagena en relación con la cooperación internacional.
- Mantener un archivo e inventario de propuestas e iniciativas de proyectos.
- Facilitar a los actores de la ciudad información sobre las convocatorias de Cooperación Internacional.
- Diseñar e implementar un sistema de información y comunicación de avances de la estrategia de cooperación internacional.

Análisis de contexto

Al hacer el análisis de contexto es importante reconocer el territorio, la historia, lo ancestral, los activos del presente y las proyecciones de futuro. A menudo los análisis de realidad se hacen desde miradas de los problemas. Sin descartar la importancia de éstos, un análisis centrado en lo negativo puede llevar a la inacción, sobre todo a nivel local y contextos con grandes dificultades de conflicto armado, crisis humanitaria, pobreza, exclusión, gobernabilidad, etcétera. Construir sobre los potenciales, facilita la movilización de actores, y la articulación de los mismos. Construir sobre las problemáticas puede generar parálisis, al no saber por dónde abordar tantas y heterogéneas situaciones.

Adicionalmente, el análisis debe contemplar la construcción de una línea base que permita subsanar algunos de los hallazgos que se tuvieron al revisar los anteriores esfuerzos por parte de la administración local; no se han realizado evaluaciones que permitan verificar su eficacia. Una línea base permite hacer un seguimiento constante y una evaluación, generando un marco de rendición de cuentas sobre la eficacia de los procesos de desarrollo, de cooperación local y cooperación internacional.

Por otra parte en la ciudad de Cartagena se encuentra avanzado un proceso de identificación de actores al igual que su geo referenciación la cual, según la administración actual, estará finalizada a finales del año 2015 y será de público acceso.

2. CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE TERRITORIO

Es en esta etapa donde el equipo líder tiene un rol relevante de la construcción de agenda ya que deberá liderar la invitación para la consulta y vinculación de diferentes actores sociales en el territorio. Dependiendo del número de actores que atiendan el llamado se pueden conformar grupos de trabajo o simplemente realizar sesiones plenarias. El diseño metodológico de este proceso estará a cargo del equipo líder. Se propone que la secretaria técnica la ejerza la Oficina de Cooperación del Distrito.

Algo importante para tener en cuenta es que la oficina de cooperación internacional debe estar conformada por un funcionario con acceso directo al Alcalde, para que suma un rol muy importante como oficina movilizadora de toda la dinámica descrita, en interlocución con actores sociales e institucionales y con la cooperación.

Y es en este momento donde se propone que este ejercicio se realice de manera anexa a la formulación participativa del plan de desarrollo 2016-2019, lo que permitiría no solo una mejor integración de los programas y proyectos de cooperación internacional en el territorio (eficacia de la ayuda), sino también, impulsar dinámicas más sinérgicas, cooperativas y articuladas de desarrollo territorial y gobernanza sobre el territorio como un aporte para el desarrollo humano.

Es en este momento en el cual es importante conformar alianzas sociales para la dinamización de temas claves que impulsen una serie de agendas, políticas y programas articuladores que se configuren en referentes políticos y de alineación a medio y largo plazo.

La idea es que la Estrategia de Cooperación sea mucho más que únicamente la gestión de proyectos de cooperación internacional sino que el territorio, sus actores, identifiquen que es más estratégico y sostenible articularse a iniciativas como el Plan de Desarrollo que identifica prioridades de 2 a 4 años y la Estrategia de Cooperación que debe estar enfocada más a la identificación de procesos de cambio a medio y largo plazo entre los 5 – 12 años. Desde esta lógica la alineación no es solo de la cooperación internacional con el territorio, sino de los actores del territorio con sus propias agendas locales de desarrollo y paz, sus prioridades a corto, medio y largo plazo. Desde esta lógica la alineación no es solo de la cooperación internacional con el

territorio, sino de los actores del territorio con sus propias agendas locales, sus prioridades a corto, medio y largo plazo.

Es importante identificar los mecanismos a través de los cuales se puede potencializar la participación ciudadana, para lograr la apropiación del ejercicio, ya que en el territorio deben existir mecanismos en los que se trabaje en el desarrollo de capacidades y empoderamiento de actores sociales, comunitarios y étnicos como: Mesas distritales de mujeres, jóvenes, entre otros sectores poblacionales, la Escuela de Gobierno, escuelas de formación política electoral para población sub-representada (mujeres, jóvenes, campesinos, pueblos indígenas, pueblos afros, y líderes de estos sectores poblacionales en partidos políticos), ciclos de formación para miembros del grupo de trabajo de cooperación y equipo técnico, comités distritales de atención integral a población en riesgo, o victimizada.

Estos espacios son importantes pues permiten una amplia apropiación del proceso por actores sociales. Del mismo modo, establecen un equilibrio en el marco de las alianzas interinstitucionales, en donde además de la participación de la institucionalidad local y la cooperación internacional, se logra una fuerte representación de actores sociales, representantes comunitarios y de sectores poblacionales. Estos instrumentos, además de la participación, se convierten en una estrategia de sostenibilidad del proceso. La continuidad de los referentes políticos no dependerá solo de la voluntad institucional.

3. CONTINUIDAD DEL PROCESO

Son múltiples las acciones que se pueden emprender para lograr que el trabajo de identificación de prioridades y la construcción de la agenda de cooperación no sea un ejercicio que se pierda con cada cambio de administración. Por ejemplo, el trabajo de estos actores en el marco del periodo electoral es clave. La agenda debe tener una incidencia política en el territorio sobre todo en el proceso de debate de candidatos. Estos temas deben ser incluidos en este proceso de debate para lograr un espacio en la agenda ya que las temáticas responden a prioridades identificadas en los últimos planes de desarrollo y/o estrategias de cooperación internacional.

La invitación es que se conviertan en un referente para el diálogo político con candidatos a diversos cargos de representación popular (ediles, concejales, alcaldes). También es un insumo que permita

cualificar el proceso electoral desde una lógica de voto responsable y programático y aporta a la discusión política pública con contenidos de alta legitimidad. Finalmente, aporta conceptual y técnicamente a los procesos de empalme entre los gobiernos salientes y los gobiernos entrantes, así como para el proceso de incidencia y priorización en los nuevos planes de desarrollo. Se esperaría que vinieran respaldados de alianzas fuertes con participación de la institucionalidad, la cooperación internacional y actores sociales, comunitarios y/o étnicos territoriales. Procesos que cuenten con instrumentos que permiten la participación o representación ciudadana (por ejemplo a través de mesas de trabajo, redes), cuentan con procesos de desarrollo de capacidades (por ejemplo, a través de escuelas de formación) u otras formas y estrategias de sostenibilidad.

Así mismo se debe hacer un acompañamiento al proceso de rendición de cuentas de las administraciones, empalme y formulación de nuevos planes de desarrollo durante la nueva vigencia de las administraciones entrantes.

Por otra parte dentro de la sostenibilidad de ejercicio se deben asegurar desde el inicio estrategias de monitoreo y seguimiento de la estrategia y de los proyectos que se implementen. Es necesario medir el impacto de esos recursos en el territorio. Así mismo se deben promover ejercicios de rendición de cuentas de los diferentes ejecutores de cooperación en el territorio, qué capacidades han instalado para darle continuidad. Hay que pensar proyectos de cooperación con estrategias claras de salida lo que implica promover articulaciones y apropiaciones locales. Para esto un instrumento importante es la gestión del conocimiento, promover ejercicios de sistematización y difusión de la información, identificar lecciones aprendidas. Identificar buenas prácticas y establecer un banco de experiencias exitosas de la ciudad y de otras entidades territoriales con lo cual se pueda conocer qué se ha hecho en distintos temas en términos de desarrollo local y cooperación que puedan servir para otras entidades territoriales.

CONCLUSIONES

A lo largo del documento se pudo evidenciar cómo la cooperación internacional ha sido una herramienta relevante en múltiples ámbitos aportando en la generación de acuerdos a nivel internacional que posteriormente se traducen en la implementación de políticas a nivel local, y generando condiciones de cambio para diferentes países, desde los diferentes enfoques del concepto de desarrollo. Sin embargo, tal como lo plantean las diferentes corrientes teóricas que se revisaron, la cooperación también tiene diferentes tipos de motivaciones e intereses propios de cada actor; estos van desde la seguridad nacional, la economía, la geoestrategia, la promoción de la solidaridad y la estabilidad en el sistema internacional, entre otros.

Es en toda esta compleja interrelación de diferentes actores, que el Sistema de Naciones Unidas se ha consolidado como uno de los escenarios centrales del sistema de cooperación internacional, al ser foro de debate y actor relevante en la discusión de diferentes pactos globales que han permitido una alineación frente a las problemáticas en las que se debe centrar la ayuda y su enfoque. Aunque una de las principales críticas que se mantienen a este tipo de compromisos globales es la discrecionalidad de los estados para suscribirse a ellos o no.

En consecuencia es importante resaltar la relevancia de la coyuntura actual, ya que en el año 2015 se vence el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se definen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por primera vez, la construcción de una agenda global de este nivel ha sido abierta a diferentes actores del sistema de cooperación internacional, y no solamente a los Estados, como fue el caso del año 2000 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En esta ocasión se ha hecho uso de las tecnologías de la información para hacer consultas con los ciudadanos del mundo y conocer sus puntos de vista. Posiblemente a futuro este ejercicio se presentará como un ejemplo de cómo se pueden promover espacios de participación en torno a temas de agenda global como en este caso son los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ya adentrándonos en el caso colombiano a nivel nacional, la cooperación internacional ha tenido un rol relevante en la definición de la política exterior e interna, en el manejo de temas cruciales como el conflicto interno, los cultivos ilícitos, la superación de la pobreza, el fortalecimiento institucional y el crecimiento económico, entre otros. No obstante, estos no han sido los únicos temas y cada vez más, Colombia se ha convertido en receptor de ayuda proveniente de diferentes actores que cooperan con el gobierno nacional y con los gobiernos locales. Es por esta razón que el gobierno nacional ha decidido emprender ejercicios de construcción de estrategias de cooperación a nivel nacional durante los últimos tres periodos presidenciales.

En un principio, estas estrategias fueron construidas de manera colectiva a través de ejercicios de planeación participativa en donde participaban los donantes, el gobierno nacional y la sociedad civil. Sin embargo a medida que avanzaba su implementación, y la necesidad de formular una nueva estrategia, estos espacios de participación se cerraron y el diseño de la última estrategia obedeció a una construcción exclusivamente desde el gobierno. Al revisar estos procesos son múltiples las lecciones aprendidas: como necesidad de mantener espacios de diálogo permanente, el diseño de mecanismo de monitoreo y evaluación de las estrategias, y la necesidad de definir de manera clara los roles de los actores participantes para que asuman posturas más propositivas y no exclusivamente críticas frente a los procesos.

Por otra parte, al revisar el caso de Cartagena frente a la pregunta de análisis: ¿La articulación de la cooperación internacional a nivel local esta exclusivamente relacionada al diseño e implementación de mecanismos por parte de los gobiernos locales, o hay otros factores que inciden y deben ser tenidos en cuenta para lograr dicha articulación?, se pudo comprobar la hipótesis propuesta en la se plantea que aunque Cartagena ha implementado diferentes mecanismos de articulación de la cooperación internacional, como la Mesa Distrital de Cooperación y la formulación de estrategias y programas por parte de la administración local, esto no ha sido garantía para que se alcancen los objetivos de desarrollo inicialmente propuestos. Además de los desafíos que presenta la articulación entre el nivel nacional y el local, existen factores adicionales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer la eficacia de la cooperación internacional en el ámbito municipal:

En primer lugar se encuentra *el nivel de participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de los mecanismos de coordinación*. En Cartagena se identificaron específicamente dos escenarios que si bien se crearon con el ánimo de promover la participación de diferentes actores, no se lograron consolidar verdaderamente como ejercicios de consenso en torno a la cooperación: por un lado, se formuló la estrategia de cooperación de 2009, donde se convocaron a algunos actores locales en un ejercicio que, lejos de ser un espacio para la construcción colectiva de la estrategia, se utilizó únicamente para validación de un documento propuesto. Esta falta de participación y apropiación de este proceso por parte de la ciudadanía fue identificada como una razón por la cual esta estrategia no sobrevivió el cambio de administración posterior a su formulación. Para no ir más lejos, en el marco de la más reciente administración, la estrategia del

2009 no fue un antecedente relevante, por lo que se tomó la decisión de realizar a principios del 2015 un nuevo ejercicio de construcción de una estrategia sin participación de actores diferentes a los funcionarios a cargo en la administración distrital. Por otra parte se encuentra la Mesa Distrital de Cooperantes, la cual es continuamente citada por la administración como un espacio de participación. No obstante a pesar de convocar a donantes, operadores de recursos, algunas universidades y la administración local, no ha logrado tener una dinámica propia o una agenda que le permita ser un espacio de relevancia en lo local que articule o coordine la cooperación a nivel local.

Los diferentes esfuerzos realizados desde los programas de cooperación internacional del Distrito, han sido enfocados de manera prioritaria a la financiación de proyectos en los planes de desarrollo que no tienen recursos asignados.

Y en segundo lugar, *la estabilidad política local*. Cartagena entre los años 2000 y 2015 ha tenido nueve alcaldes para un periodo, que de haberse cumplido de manera típica, está diseñado para tener tan sólo cuatro mandatarios locales. Esto con un agravante adicional y es que cada gobierno electo, en temas de mecanismos de coordinación no demostró tener una visión de “construir sobre lo construido”, sino que por el contrario le atribuyó un rol principalmente a la cooperación de fuente alternativa de recursos para financiación de algunos programas o proyectos de los planes de desarrollo.

Y es a partir de la identificación de los múltiples factores que inciden en los ejercicios de coordinación de la cooperación internacional en el municipio, que se reconoce la elección de nuevos gobiernos locales en el mes de octubre de 2015, como una oportunidad frente al inicio de un nuevo periodo de administraciones locales, para articular diferentes momentos de planeación (plan de desarrollo, revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial) y se utilice a la cooperación internacional como una herramienta de desarrollo y trascienda la mirada de fuente de financiación, a ser realmente un motor a disposición de una visión compartida de desarrollo en el nivel local de largo plazo.

Por lo tanto me permito extender una invitación a las nuevas administraciones a que a partir de procesos eminentemente participativos con actores sociales, étnicos y comunitarios, actores

privados y actores de cooperación internacional, se logre procesos de gobernanza local y se democratice la cooperación internacional.

Es necesario transitar de una visión realista de la cooperación, regida por planteamientos racionales vinculados al poder y la obtención de ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano motivaciones solidarias; a una visión del enfoque de la interdependencia en la que se fortalecen los lazos entre los distintos actores del sistema internacional, en contraposición a la opción del conflicto, de la intervención o las simples relaciones de caridad entre donante y receptor.

Para lograr este objetivo se propone una hoja de ruta para construir una estrategia de cooperación internacional que, a partir de la definición de una agenda conjunta con la participación de diferentes actores de la ciudad, se logre coordinar la cooperación internacional que llega al municipio poniéndola en función de sus propias necesidades, y no de las prioridades del donante. La sostenibilidad de estos procesos puede estar en gran medida ligada a la movilización de diferentes actores sociales locales bajo el ejercicio del principio de la corresponsabilidad de los actores en el desarrollo.

En esta lógica, la cooperación se pone al servicio del gobierno y la comunidad locales. El análisis del caso de Cartagena nos muestra la importancia de cooperar localmente e incluyendo la participación de los actores internacionales que quieren participar en este esfuerzo. Aunque se identificaron avances en la ciudad para ordenar y alinear la cooperación internacional, no se puede perder de vista la inversión de actores de otros niveles de gobierno (nacional, local). Es preciso tener en cuenta igualmente que, dado que Colombia se ha convertido en un país de renta media, los flujos de cooperación internacional van a disminuir y los recursos disponibles para transformar las realidades locales van a proceder fundamentalmente del Estado colombiano.

En suma, el caso Cartagena nos recuerda que si bien es importante reconocer que la cooperación internacional es un aporte sustancial para el desarrollo, y que como tal, es bienvenida, ésta no debe desviar la atención de una visión del desarrollo local integral y consensuada conjunta. Las tareas del desarrollo tienen a los cartageneros como principales protagonistas. Esto es, los principios de eficacia de la ayuda, y su implementación en lo local, dependen fundamentalmente de una gestión

eficaz y un fuerte liderazgo por parte de actores claves del desarrollo local, tanto a nivel institucional como desde los actores sociales y comunitarios.

Por último se identifican algunos aspectos que no fue posible abarcar en este trabajo pero que valdría la pena explorar en el futuro como: la definición de mecanismos o metodologías que se podrían implementar en contextos complejos como el de Cartagena para evaluar realmente la eficacia de la cooperación a nivel local. La falta de sistemas de seguimiento y monitoreo no han permitido que se realicen ejercicios de evaluación a las estrategias de cooperación construidas ni a los programas de cooperación implementados. Si bien cada cooperante maneja sus propios sistemas de evaluación de resultados en el marco de sus iniciativas, aun no hay un mecanismo a través del cual pongan al servicio del gobierno municipal esta información.

El ámbito de la cooperación internacional es amplio y permite que se continúen explorando mecanismos que permitan un mejor funcionamiento del sistema internacional a nivel mundial, nacional y local, y desde la academia se pueden dar importantes aportes para avanzar en este objetivo.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008). La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2007). Manual de acceso a la cooperación internacional. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Dirección de Cooperación Internacional. (2007). Balance: Orientación de la cooperación internacional hacia la estrategia de cooperación de Colombia 2003-2006. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Dirección de Cooperación Internacional. (2007). Estrategia de cooperación internacional 2007-2010. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2007). Informe de Gestión. Dirección de cooperación internacional 2006-2007. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2015) Experiencias del programa de cooperación internacional del distrito de Cartagena. Cartagena, Colombia: Ediciones Buenaventura

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2011) Informe de rendición de cuentas. “Por una sola Cartagena” Cartagena, Colombia: Imprenta Nacional.

Axelrod, R. M. (1997). The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration. Princeton: Princeton University Press.

Castillo Ospina, O. L. (2003) La cooperación internacional para el desarrollo. Contexto global. En Aportes a la cooperación internacional en Colombia (21-37). Bogotá, Colombia: Fundación para la Cooperación Synergia.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Cooperación internacional para el desarrollo. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. (2003) Plan Colombia. Resultados 1999-2003. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Dubois, A. (2003) Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. En Aportes a la cooperación internacional en Colombia (223-234) Bogotá, Colombia: Fundación para la Cooperación Synergia.
- Escobar, A. La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo. (2007). Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Grasa, R. (2014) La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia Una visión orientada hacia el futuro. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Keohane, R. (1998). Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la Política económica mundial. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye J. (1977) Poder e interdependencia, la política mundial en transición. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano
- Nordgren, R.(2003) Desde la conquista hacia la cooperación o la reconquista. En Aportes a la cooperación internacional en Colombia (13-20). Bogotá, Colombia: Fundación para la Cooperación Synergia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2012). Bolívar y Cartagena – 2012: Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Programa. Bogotá, Colombia: Códice.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2010). Buenas Prácticas para la promoción de la Transparencia a Nivel Local. Bogotá, Colombia: Códice.
- Rodríguez Carmona, A. (1996) Experiencias internacionales de cooperación. En Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo (119-253). Barcelona, España: ICARIA.
- Víctor L. Urquidí (1994), Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional, en S Loaeza (Coord.), La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual (30-41) México: El Colegio de México.

ARTICULOS ACADEMICOS

- Departamento Nacional de Planeación. (1983). La Planeación en Colombia 1958-1983. Revista de Planeación y Desarrollo Vol. 15, (Número 4).

- Sanahuja, J.A. (2013). América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional. (2013) Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Universidad Complutense de Madrid. En línea. Disponible en < <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/Sanahuja.pdf> > (10 de mayo de 2015)
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe- SELA. (2010) Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño. En línea. Disponible en <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/07/T023600004271-0-DT_4_Visiones_enfoques_y_tendencias_de_la_cooperacion_internacional.pdf>
- Steven Hook, W (1995). National Interest and Foreign Aid. The Journal of Politics. Vol. 59 (No. 1) pp. 314-318
- Wendt, A. (1995), Constructing International Politics. International Security, Center for Science and International Affairs, Harvard University, MIT Press, Summer 1995, Vol. 20, (number 1).

ARTICULOS DE PRENSA

- El Espectador (20 de septiembre de 2011). Cartagena, libre de analfabetismo. En línea. Disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/cartagena-libre-de-analfabetismo-articulo-300724> 2001> (Consultado 5 febrero de 2015)
- El Tiempo (30 de octubre de 2012). Contraloría pide suspender al alcalde de Cartagena, Campo Elías Terán. En línea. Disponible en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12345882>> (Consultado 30 de mayo de 2015).
- García, F (13 de noviembre de 2007). Recomposición o Ruptura Política: La Cartagena por venir. Columna de opinión en línea. Disponible en <http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe1134.htm> (Consultado 4 febrero de 2015)
- RCN radio (15 de julio de 2013). Dionisio Vélez es el nuevo alcalde de Cartagena. En línea. Disponible en <<http://www.rcnradio.com/noticias/finalizan-elecciones-en-cartagena-77523#ixzz3bctxWHBU>> (Consultado 5 febrero de 2015)

INFORMES

Alcaldía Distrito Cartagena de Indias. (2012) Estrategia Distrital de Cooperación Internacional Cartagena de Indias. Por una Cartagena Internacional. Cartagena.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia- APC. Informe de gestión de cooperación internacional en Colombia. (2012) Recuperado en <
https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/APC-Colombia-Informe-Gestion-2012.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultados electorales históricos. Autoridades locales (2007). Disponibles en < <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>>

Naciones Unidas (2015). Visión y Misión. En línea. Disponible en <
<http://www.un.org/es/aboutun/>>

Naciones Unidas. (2003) Londres-Cartagena: Un proceso político, de diálogo y de cooperación Declaración de la mesa de donantes en Londres. En línea. Disponible en
http://www.pnud.org.co/img_upload/65656565656565656565656535383538/Londres-%20Cartagena,%20un%20proceso%20politico%20de%20dialogo%20y%20de%20cooperacion.pdf.

MATERIAL ELECTRONICO

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidencia de la República (2003). Estrategia de cooperación internacional. Bogotá: Acción Social.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia-APC. Sistema Nacional de Cooperación Internacional. En línea. Disponible en <
<https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94>> (3 de octubre de 2014)

Agencia uruguaya de Cooperación Internacional. (2012) De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan. En línea. Disponible en
<http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/AUCI_2012_Analisis_de_Busan.pdf>
(26 de mayo de 2015)

Carta de Punta del Este (1961). En línea. Disponible en
<http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp> (14 de mayo de 2015)

- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI. (2010) Evaluación conjunta de la declaración de París, fase 2. Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.cepei.org/uploads/1/0/9/3/10936498/evaluacin_conjunta_de_la_declaracion_de_Paris_1.pdf>
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –CEPEI. (2015) Agendas Globales sobre el Desarrollo ¿Cómo va el proceso de construir una Agenda Post-2015? Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.cepei.org/uploads/4/3/6/7/43672959/doc._zero_2.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. En línea. Disponible en <http://programa.gobiernoonlinea.gov.co/apc-aa-files/92e2edae878558af042aceeafd1fc4d8/ley_812_2003.pdf> (12 febrero de 2015)
- Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. (1961). La Asistencia Técnica en Colombia. Documentos Básicos. Bogotá.
- González Chavarría, A. (2005) Monografía cooperación internacional y sociedad civil: Aspectos de la participación local en el marco del desarrollo humano sostenible. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio de la Cooperación Internacional. Retos hacia la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014. Bogotá, Colombia. Disponible en <http://laalianza.org.co/observatorio/docs/Los_retos_de_la_ENCI_2012-2014_Observatorio_Boletin_001_12.pdf> (13 de febrero 2015)
- Plan de Acción de Buenos Aires. (1978). En línea. Disponible en <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf> (12 septiembre de 2014)
- Presidencia de la República. Directiva Presidencial 02. En línea. Disponible en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Directivas/Documents/direc0228022012.pdf>> (13 de febrero 2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2005) La estrategia de cooperación internacional de Colombia y el proceso Londres-Cartagena. Experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la declaración de París. Bogotá. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. Metas de Desarrollo del Milenio. En línea. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>> (12 de septiembre de 2014)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2005). Agenda de trabajo para la
Comisión de Seguimiento al proceso de Londres – Cartagena para la vigencia 2005
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2007). Agenda de trabajo para la
Comisión de Seguimiento al proceso de Londres – Cartagena para la vigencia 2007